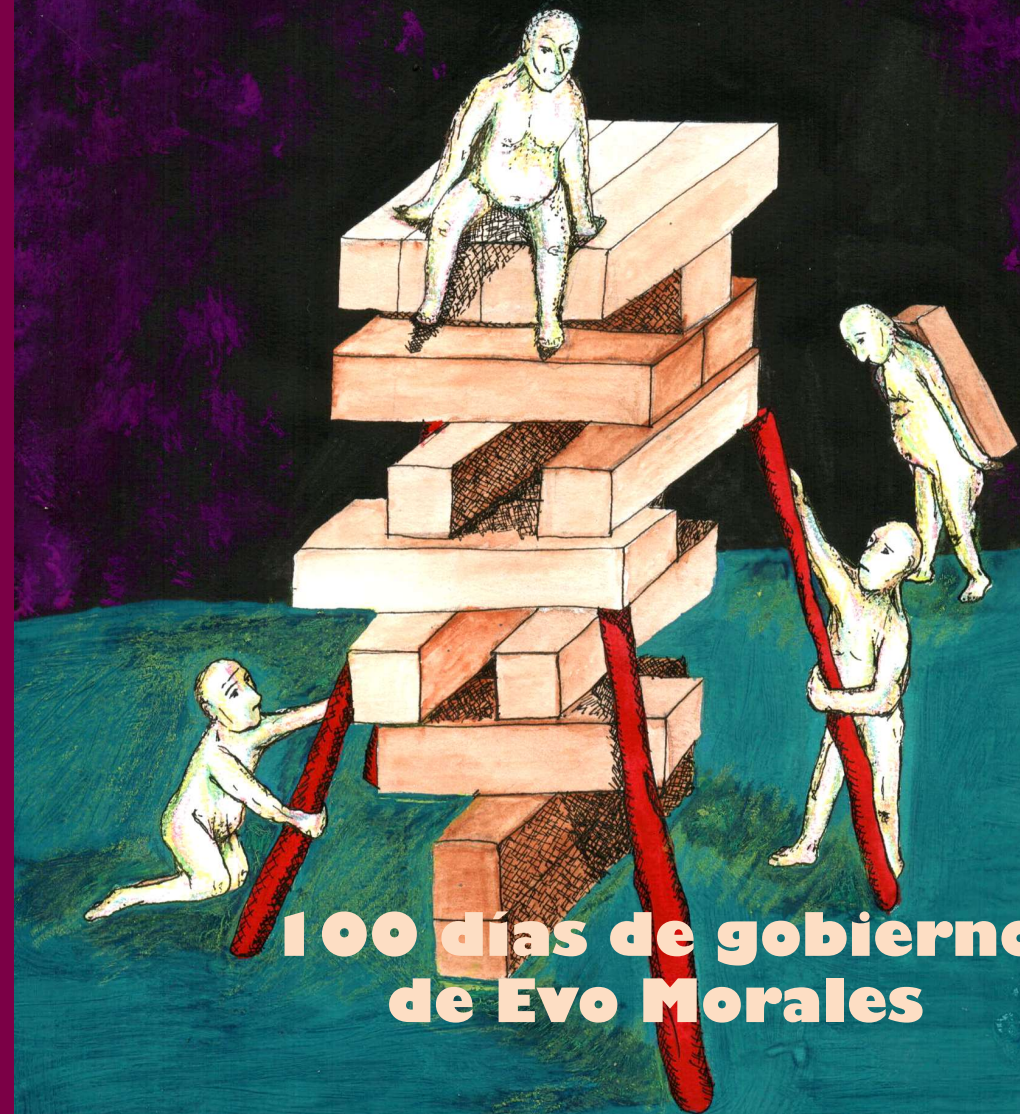


Legitimando el orden neoliberal



100 días de gobierno
de Evo Morales

Documento de
Coyuntura

Legitimando el orden neoliberal

100 días de gobierno
de Evo Morales



La Paz, Bolivia

2006

Contenido

Presentación

LEGITIMANDO EL ORDEN NEOLIBERAL: 100 DÍAS DE GOBIERNO DE EVO MORALES	1
---	---

Introducción	9
--------------	---

Contexto socio-político del ascenso del MAS al gobierno	11
---	----

La orientación de la política económica	13
---	----

Política macroeconómica: Equilibrio y estabilidad de precios como resguardo del capital	15
--	----

Política de hidrocarburos: Más estrategias de la ilusión	18
--	----

Política de minería: El MAS no cumple con su oferta electoral	23
--	----

Política de tierras: Hacia el libre mercado	25
---	----

Soya: La “hija predilecta”	27
----------------------------	----

Empleo y política social: Continúa la ecuación favorable al capital	29
--	----

La derogatoria del Art. 55 del D.S. 21060	31
---	----

Reforma estatal y orientación de los acuerdos políticos	35
---	----

La resolución pactada y la lucha por el poder	37
---	----

La actitud del gobierno frente a las clases populares	40
---	----

Documento de Coyuntura

Legitimando el orden neoliberal *100 días de gobierno de Evo Morales*

Segunda edición, julio de 2006

Edición y diseño: Centro de Estudios
para el Desarrollo
Laboral y Agrario

Depósito legal:

Impresión:

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

VENDEDORES DE ILUSIONES: PROPUESTAS ELECTORALES FRENTE A LA DEMANDA SOCIAL	40
Introducción	8
Patrón de acumulación y reforma estatal	12
Política económica y financiamiento estatal	14
Nacionalización de los hidrocarburos: La estrategia de la ilusión	19
Réquiem para el empleo los derechos laborales	24
Problemática riral y Agraria: Los privilegios que pervivirán	30
Bibliografía	33

Presentación

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) ha reunido en este documento, dos análisis elaborados en distintas coyunturas del actual proceso político que vive el país y cuya publicación se hizo en formato de separatas de prensa de circulación masiva en diciembre del 2005 y en mayo del presente año.

El propósito en esta edición conjunta es presentar la continuidad analítica de ambas propuestas no en orden cronológico, sino en orden de actualidad. Esta iniciativa responde a la necesidad, desde el punto de vista institucional, de contrastar las hipótesis presentadas antes y después de que asumiera la conducción del país, el gobierno de Evo Morales.

Por ello, se ha dividido este documento en dos partes: primero va el documento referido al análisis de las políticas en los primeros 100 días de la actual administración, denominado “Legitimando el orden neoliberal”; enseguida, se incluye el análisis de las propuestas electorales realizado en el periodo previo a las elecciones generales de diciembre de 2005, denominado “Vendedores de Ilusiones”.

En la primera parte, el equipo del CEDLA consideró que los primeros 100 días de un gobierno marcan las principales orientaciones de su devenir. Tanto más tratándose del gobierno de Evo Morales, que inició su gestión con un fuerte respaldo popular a la promesa electoral de cumplir las demandas que dieron origen a las luchas sociales desde el año 2000.

La enorme expectativa generada entre los trabajadores y trabajadoras del país por esas promesas de cambio, justificaron la realización de un balance de las acciones gubernamentales, contrastándolas con el programa de gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS), el discurso gubernamental y el significado de las demandas populares, que se encuentran ampliamente analizadas en la segunda parte del presente documento.

El recuento de las medidas tomadas desde el 22 de enero –cuando Morales asume la Presidencia– mostraron un camino conocido: el nuevo gobierno está legitimando “por otras vías” la política neoliberal vigente en Bolivia desde hace más de 20 años, la que a su paso de la mano de varios gobiernos, no hizo otra cosa que privilegiar los monopolios capitalistas extranjeros y su apropiación del excedente económico nacional.

Las evidencias que confirman esta hipótesis se hallan en ambos cuerpos del documento, donde se hace un repaso a los límites de las reformas que el gobierno propone al país, desde la perspectiva de análisis de la naturaleza de clase del Movimiento al Socialismo.

Las áreas de abordaje comprenden i) la orientación de la política económica que incluye recursos naturales, política agraria y derechos laborales; y ii) las reformas estatales que incluyen los acuerdos políticos.

En esa línea analítica, sobresalen dos medidas de especial importancia por su significado social: la Asamblea Constituyente y la nacionalización de los hidrocarburos. Estas demandas que, entre otras, sostienen las esperanzas de las mayorías nacionales, hoy –por decisión del MAS– se encuentran sujetas a los designios de los grupos y fracciones de la clase dominante, tributarios de los monopolios extranjeros.

Bajo estas premisas, consideramos que esta publicación contribuirá al debate con un análisis crítico de la coyuntura actual.

Carlos Arze Vargas
DIRECTOR EJECUTIVO
CEDLA

Introducción

*“Es verdad, en el pasado yo estaba contra las oligarquías,
pero reconozco que fue un error porque necesitamos
empresarios”.*

Presidente Evo Morales,
*Acto de conmemoración de los 116 años de la creación de
la Cámara de Comercio.¹*

Para evaluar los primeros 100 días del gobierno de Evo Morales es importante identificar su orientación política con relación a la estructura de poder constituida durante los últimos 20 años del periodo denominado “neoliberal”, es decir, frente a las oligarquías capitalistas locales, las empresas transnacionales y las políticas económicas que las han beneficiado directamente.

La hipótesis central de este documento plantea que, sobre la base del respaldo y la adhesión popular otorgados a su mandato, el gobierno de Evo Morales se orienta a legitimar nuevamente el neoliberalismo, a partir de la búsqueda –no exenta de conflictos y dificultades– de un nuevo “pacto social” con los empresarios exportadores locales y los consorcios transnacionales. Dada la autoridad moral del “gobierno indígena”, el MAS legitima la presencia de las empresas transnacionales (éstas devienen en su “socias”) y de las políticas neoliberales en Bolivia, intentando consolidar la nueva correlación de fuerzas y el apoyo popular, mediante reformas parciales que, si bien incrementan de modo limitado la participación estatal del excedente y se muestran como el cumplimiento de la “agenda de octubre”, en los hechos no modifican el ordenamiento económico, jurídico y político del Estado boliviano.

Contexto sociopolítico del ascenso del MAS al gobierno

Las insurrecciones populares de octubre de 2003 y de mayo-junio de 2005 –contra el gobierno neoliberal de Sánchez de Lozada y por la

1. □ Jornada, 11 de abril de 2006.

nacionalización sin indemnización de los hidrocarburos, respectivamente—pusieron en cuestión la naturaleza clasista y racial del Estado oligárquico, gobernado por representantes criollos-mestizos de fracciones de la burguesía nativa y subordinadas al capital transnacional. Por su orientación política, aquellas insurrecciones se dirigían a la ruptura de la estructura de poder del capital monopolista, encarnado en Bolivia por las empresas transnacionales, las fracciones capitalistas locales, representadas por los denominados “partidos tradicionales”, fuerzas sociales y políticas que estabilizaron durante dos décadas su dominio mediante un conjunto de instituciones y políticas de Estado de orientación neoliberal.

El Movimiento Al Socialismo (MAS) subió al gobierno en un contexto de crisis política de la clase dominante, caracterizada por la división interna de su fracción local², por la acción de masas que ponía en cuestión el destino del poder político y por la profunda agitación política de las clases medias.

El gobierno del MAS fue criatura de las masas populares, pero también de las pequeñas burguesías urbanas. Contradictoriamente, alrededor del nuevo gobierno se cifraron las esperanzas de transformación social, es decir, de realización de la “agenda de octubre”, pero también las expectativas de importantes estratos sociales medios, que pugnaron por el “retorno a la paz y la tranquilidad”, es decir, por el mantenimiento del statu quo. Los vaivenes de la política del gobierno del MAS frente a los consorcios multinacionales y las oligarquías capitalistas locales, que lo observan con desconfianza, no pueden comprenderse al margen de esta contradicción.

La orientación de la política económica

2.□ La caída de la coalición gobernante dirigida por Sánchez de Lozada resultó en la desestructuración del llamado “sistema político” y la emergencia de facciones, unas en competencia con otras, proceso a través del cual el bloque dominante perdió su cohesión interna. Los dirigentes políticos de la clase dominante aparecerán temporalmente divididos entre la fracción oriental, representada por la “Media Luna”, y la “oligarquía occidental”.

Política macroeconómica: Equilibrio y estabilidad de precios como resguardo del capital

Una de las funciones fundamentales del Estado en el régimen capitalista es la de reproducir las condiciones para la acumulación mediante la aplicación de políticas económicas que garanticen la optimización en la obtención de ganancias empresariales. El neoliberalismo cumple a cabalidad esa labor, restringiendo al mínimo la intervención estatal en la producción y en la reglamentación del mercado.

El actual gobierno ratifica esa orientación general de la política económica neoliberal al dejar prácticamente intacta la institucionalidad dispuesta para ello. En este sentido, la reconfirmación del rol asignado al Banco Central de Bolivia (BCB) como encargado de definir y administrar la política económica es crucial, pues la creación de dinero se independiza del manejo directo del gobierno, impidiéndole a éste asumir medidas discrecionales para impulsar la actividad económica y afectar (o privilegiar) a determinadas clases o fracciones de clase. Así, la supuesta neutralidad de la política económica permite garantizar el predominio de los capitalistas más grandes, obligando al Estado, por el contrario, a cubrir estrictamente aquellas obligaciones que favorecen la inversión privada y la reproducción de la fuerza de trabajo sin afectar significativamente las ganancias empresariales.

El Estado boliviano depende del financiamiento de los organismos multilaterales para financiar sus gastos, cubrir su déficit y sus inversiones. El flujo de financiamiento ha estado condicionado a que se asegure a las empresas transnacionales altas tasas de ganancias, obtenidas mediante la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales, aprovechando la ausencia de controles por parte del Estado. El gobierno de Evo Morales ha ingresado rápidamente en esta lógica de mantenimiento de flujos financieros vía crédito, comprometiéndose a mantener las políticas económicas de estabilidad de precios, el régimen de explotación

privada de los recursos naturales y un sistema financiero con tasas de ganancia extraordinarias³.

El hecho de que el gobierno haya señalado que ya no es necesaria la firma de un nuevo convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) no es más que una declaración que busca un efecto político, pero que no provoca ningún cambio en la orientación anteriormente descrita. La suscripción de acuerdos de crédito con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, permite al gobierno mantener el nivel de financiamiento necesario para desarrollar obras de infraestructura vial y programas sociales paliativos de carácter micro productivo, que permitirían aminorar la demanda social y continuar con las políticas macroeconómicas.

Por otra parte, el incremento de ingresos públicos y la orientación restrictiva del gasto han permitido que en los dos primeros meses se tenga un superávit de Bs. 1.018 millones. El BCB ha considerado muy positivo el comportamiento, ya que le permite, según esta instancia, controlar el aumento de la inflación más allá de sus previsiones ($4\% \pm 1\%$)⁴. El control del gasto y el aumento moderado de los salarios públicos, son las recomendaciones planteadas por el BCB. En este sentido, los aumentos del 7% a trabajadores de salud y educación y de Bs. 60 al salario mínimo expresan con claridad quién es el que define la política económica en el gobierno.

La lucha por el incremento del salario mínimo nacional, apunta a generar las condiciones mínimas de reproducción de la fuerza de trabajo, insostenible incluso con el actual incremento del salario mínimo (Bs.

3.□ El logro de estas ganancias se dio a través del mantenimiento de tasas de interés y spread bancario altos, transferencia de los costos administrativos y de riesgo a los usuarios y con la ampliación de la banda cambiaria hasta diez puntos. Esta última medida, en particular, permitió aumentar significativamente los ingresos provenientes de actividades secundarias de los bancos, aumentando nuevamente los costos de transacción de los usuarios.

4.□ Banco Central de Bolivia. Informe de Política Monetaria. La Paz, abril de 2006.

500). En este enfrentamiento entre el capital y el trabajo, mientras los empresarios disputan el margen de sus ganancias, los obreros disputan su propia subsistencia. Los incrementos salariales simbólicos implementados por el gobierno, evidencian que la gestión del MAS, en la forma, es un “gobierno de los pobres”, pero que substancialmente está más cerca de los capitalistas.

En el plano de la política fiscal, aunque busca incrementar los ingresos afectando levemente el excedente apropiado por las transnacionales, el nuevo gobierno mantiene la intención de “premiar” a los empresarios que produzcan hidrocarburos en campos pequeños y marginales, con la posibilidad de disminuir la alícuota del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)⁵. En esta misma orientación, la bancada del MAS propuso un proyecto de ley en el Parlamento para ampliar un año más la vigencia de los Certificados de Devolución Impositiva, según los cuales, por cada 2 Bs. pagados por los exportadores por concepto de IVA, el fisco les devuelve 13 Bs.⁶

Mientras que con una mano la política fiscal del gobierno del MAS “incentiva la inversión extranjera”, con la otra mano conserva intacta la política de gravar el consumo de la gran mayoría de la población, a través de la búsqueda de una mayor presión y eficiencia tributarias; continuando y consolidando políticas –ya implementadas en otras gestiones– contra la evasión, la elusión y el contrabando; entre estas medidas se encuentran la implementación del software DAVINCI, la vigencia de la unidad de fedatarios y la creación de nuevos formularios tributarios. En esta misma dirección, una medida muy publicitada fue la incorporación del transporte departamental de pasajeros y carga al

5.□ Es lo que se podría lograr en las negociaciones de nuevos contratos en el marco del Decreto Supremo 28701 recientemente aprobado por el gobierno. Ver *infra*.

6.□ En la actualidad, el gobierno y la Cámara Nacional de Exportadores, discuten el verdadero monto que correspondería a los exportadores por la devolución de los CEDEIM’s.

Régimen General; al igual que cualquier otro agente de retención, al emitir factura, el precio del servicio incorporará el impuesto, haciendo que la población asuma dicho costo⁷.

Los primeros 100 días de gobierno del MAS ratifican la antigua política fiscal neoliberal que castiga el salario, mientras que fomenta al capital. Por ejemplo, no obstante haberse comprometido a abrogar la Ley de Pensiones⁸, el gobierno ha decidido mantenerla, perpetuando la utilización de los ahorros de los trabajadores fundamentalmente como crédito para el Estado, pero también para los empresarios.

En síntesis, la política económica implementada durante los primeros 100 días de gobierno, promueve la política fiscal neoliberal que beneficia a los capitalistas transfiriendo el excedente generado por la inmensa mayoría de la sociedad, mediante impuestos, otorgando créditos a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) al Estado y a los empresarios, quienes además se benefician con salarios bajos de los trabajadores; en resumen, una política básicamente funcional a la acumulación de capital, pero en grado sumo perjudicial para la clase obrera y los pequeños productores del campo y la ciudad.

Política de hidrocarburos: Más estrategias de la ilusión

La política de “nacionalización” del gobierno de Evo Morales se basa en la Ley N° 3058, promulgada durante la gestión de Carlos Mesa, que, según el ministro de Hidrocarburos Andrés Soliz Rada⁹, es “la

7.□ No se niega la posibilidad de gravar a este sector con impuestos que permitan hacer transparente la inversión de capital realizada por parte de grupos o familias que controlan gran parte del transporte público. Lo que se menciona acá es que, lejos de gravar al capital y modificar la regulación sectorial muy favorable a los propietarios que sobreexplotan la fuerza de trabajo asalariada, esta medida repercutirá en el precio final que será pagado por el consumidor.

8.□ La Ley de Pensiones anuló el antiguo sistema solidario por el actual sistema de ahorro individual, alargando la edad de jubilación y ampliando el número de años de trabajo para que el trabajador pueda jubilarse.

9.□ Fuente: Informe Oral a la Cámara de Diputados sobre la Política de Hidrocarburos.

nacionalización legal de los hidrocarburos”. En este sentido, “los vacíos dejados por la norma para que la nacionalización sea realidad” fueron complementados por la promulgación del D.S. Héroes del Chaco N° 28701¹⁰.

Las implicaciones de esta medida, como se verá más adelante, no tienen nada que ver con la demanda social planteada durante los conflictos de octubre de 2003 y mayo-junio de 2005, es decir, la nacionalización entendida como expropiación sin indemnización de los activos y de las inversiones realizadas por las empresas transnacionales en el sector, asumiendo el Estado —a través de YPF— el control total de toda la cadena de los hidrocarburos.

El decreto “nacionalizador” es el instrumento que posibilita la migración obligatoria de los contratos petroleros, presionando a las empresas petroleras a modificar sus contratos en el lapso de 180 días. De esta manera, se elimina el vacío del Artículo 5° de la Ley N° 3058, que no establecía sanciones ante su incumplimiento; además, mientras dure este periodo transitorio, el Decreto establece que Petrobras, operadora de los megacampos San Alberto y Sábalo, aportará el 82% para el Estado y retendrá el 18% de la producción obtenida¹¹.

10.□ Aunque el Decreto crea contradicción respecto a la Ley 3058 en cuanto a la comercialización de los hidrocarburos, puesto que asigna a YPF la definición de los volúmenes y precios, lo más probable es que esto se diluya en favor de la Ley, puesto que su modificación implicaría un proceso de debate parlamentario problemático para el gobierno y que además sería observado por las empresas del sector que ya acordaron el contenido de la misma cuando fue aprobada en 2005. Más bien, esto será un argumento para aumentar los precios de exportación en acuerdos que se vienen negociando desde mucho antes y que tienen proyectado liquidar las reservas probadas en los próximos 20 años.

11.□ De acuerdo al D.S. 28701, los dos únicos megacampos que tuvieron una producción superior promedio a los 100 millones de pies cúbicos diarios de gas natural fueron: San Alberto (Petrobras 35%; Repsol 50%; Total 15%); Sábalo-San Antonio (Petrobras 50%; Repsol 50%). Sin embargo, más allá de la “letra muerta” del decreto, algunas declaraciones de funcionarios gubernamentales relativizan estos porcentajes. Por ejemplo, el ministro de Hidrocarburos, Andrés Soliz Rada,

De esta forma, el gobierno presiona a Petrobras para que acepte modificar sus contratos lo antes posible, para evitar el pago adicional de 32% en favor de YPFB. La propaganda gubernamental elude intencionalmente el carácter transitorio de esta participación en favor de YPFB, utilizando este argumento (82% para el Estado-18% para la empresa) como si se tratara de un aumento permanente, lo cual refuerza la idea de “nacionalización” a través de un discurso engañoso.

Por otra parte, a través del decreto “nacionalizador” se reproduce y no se supera la actual Ley de Hidrocarburos en lo que respecta a la premiación de campos menores y/o marginales, los cuales, luego de las auditorías, tendrán los argumentos para reducir el pago del 50% en favor del Estado. En esta dirección, no se supera la orientación exportadora del gas natural como materia prima ni el rol marginal de la empresa estatal en el *upstream*².

Teniendo en cuenta que Chaco y Andina juntas controlan apenas el 9,7% de las reservas de gas natural y el 9,8% de las reservas de petróleo, la mayoría de las reservas de hidrocarburos continúa bajo el dominio de Repsol-YPF, Total S.A. y Petrobras, que no participaron del proceso de capitalización¹³ y que juntas controlan el 83% de las reservas de gas natural y el 86% de las reservas de petróleo.

Declaró a Radio Panamericana, el 6 de mayo pasado, que de este 32% adicional de participación para YPFB en estos dos megacampos, podría existir una devolución parcial o total si es que las auditorías, que se realicen durante los 180 días siguientes para la firma de los nuevos contratos, demostraran que este porcentaje es inadecuado.

12. □ Nombre con que se conocen las operaciones de exploración y producción de hidrocarburos. El *downstream* corresponde a todas las actividades posteriores de la cadena. La importancia de esta división radica en que la explotación y producción, que tienen que ver con el dominio de reservas limitadas, se establecen precios internacionales monopólicos; los otros precios como del transporte y de los refinados se fijan como el valor agregado a partir de la existencia de precios para estas reservas.

13. □ No obstante que hoy Repsol controla el 51% de las acciones de la empresa Andina.

Es preciso reafirmar que la “nacionalización” del gobierno se reduce a controlar el 50% más uno de las acciones de las empresas Chaco S.A., Andina S.A., Transredes S.A., Petrobras Bolivia Refinación (PBR) y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia (CLHB). En el caso de las empresas capitalizadas, el D.S. 28701 no establece una disminución de la participación privada, es más fácil afectar el porcentaje de acciones que retienen los ex-trabajadores de YPFB, para de esta manera lograr el 50% más una acción. Y en el caso de refinación y almacenaje, el Estado –utilizando el *take over*⁴– comprará a precios de mercado el 50% más uno del paquete accionario.

Si bien estas reformas plantean un mayor control estatal del transporte y la refinación de los hidrocarburos, otorgando al Estado, por ejemplo, un margen de maniobra en la definición del precio de los carburantes en el país, el control sobre el proceso de producción y exportación de alrededor del 90% de los hidrocarburos como materia prima, sigue bajo el control de las empresas transnacionales¹⁵.

Asumiendo el control de las empresas Chaco y Andina y la mayoría accionaria de la EBR y de Transredes¹⁶, el Estado no se convertirá en el principal agente sectorial. Las corporaciones transnacionales continuarán definiendo fundamentalmente el ritmo y la dirección de la cadena de los hidrocarburos bolivianos, ya que la propiedad efectiva sobre los

14. □ Intervención de una empresa para obligarla a vender su parte accionaria mayoritaria, pero dejándole la opción de permanecer en el negocio; en caso de que la empresa renuncie a su participación, el comprador puede adquirir el 100% de las acciones.

15. □ El D.S. 28701 cambia la ejecución de la política de hidrocarburos para el mercado interno, asignándole a YPFB tomar control de las actividades de producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización. El Estado se echa la carga de atender exclusivamente al mercado interno, cosa que sería muy favorable si el conjunto de la economía no estuviera sujeta a las condiciones de libre mercado.

16. □ Se calcula que el patrimonio total de la industria de los hidrocarburos en Bolivia es de alrededor de 3.000 millones de dólares. Lo que está “nacionalizando” el gobierno en el *downstream* apenas llega al 17% del total del patrimonio (Refinerías, \$us 100 millones; Transporte, \$us 400 millones; Almacenaje, \$us 16 millones).

medios para su explotación, es decir los yacimientos, la infraestructura, los equipos, etc. continuarán bajo su dominio.

El gobierno ha pregonado insistentemente que, a partir de la firma de nuevos contratos, las empresas extranjeras devendrían en prestadoras de servicios (Contrato de Operación). Pero en el proceso de negociación, que ya se venía realizando antes de la promulgación del D.S. 28701, lo que quedó claro es que las transnacionales petroleras sólo están dispuestas a firmar Contratos de Asociación o de Producción Compartida con YPF¹⁷.

Por otra parte, el patrimonio de YPF, proveniente del Fondo de Capitalización Colectiva, llegaría a los 800 millones de dólares, un monto irrisorio comparado con activos de empresas como la British Gas, equivalentes a 12.545 millones de dólares. La elevada composición orgánica del capital que se requiere para la explotación y comercialización de los hidrocarburos (sobre todo del gas), apunta a que YPF tenga una presencia marginal en las actividades petroleras, dado el pequeño capital con el que cuenta. Todo se dirige a que la propiedad y el control de los hidrocarburos permanecerán en manos de las empresas transnacionales¹⁸. Bajo la superficie del discurso de “nacionalización”, en el fondo se encuentra la reafirmación de la política exportadora del gas natural como materia prima en poder de los consorcios multinacionales¹⁹.

17. □ El presidente de Petrobras, Sergio Gabrielli, señaló el pasado 5 de abril: “Nuestra estrategia no es ser prestadora de servicios. Nuestra estrategia es ser productora de petróleo y gas” (Opinión, 05.04.06).

18. □ Además se debe tomar en cuenta que para garantizar el pago del Bonosol, el D.S. 28701, obliga “la reposición de los aportes por dividendos que estas empresas entregaban anualmente al Fondo de Capitalización Colectiva”.

19. □ Para los próximos 20 años se tienen negociados con Brasil 7,1 trillones de pies cúbicos (TCF), con la seria posibilidad de ampliar este volumen en 3,2 TCF en una segunda fase; con Argentina se están negociando 7 TCF; con Uruguay la posibilidad de 1,03 TCF; con Paraguay 0,4 TCF; no se descarta la posibilidad de exportar 6,26 TCF a Norteamérica y 4,2 TCF hacia Chile. De esta forma, 29,2

Política de minería: El tiro de gracia para liquidar la COMIBOL

Como ocurrió con la mayoría de los yacimientos hidrocarburíferos durante la primera gestión del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), el gobierno de Evo Morales desde el Ministerio de Minería viene impulsando la firma de contratos de riesgo compartido con empresas extranjeras. La particularidad de estas gestiones es que las cooperativas mineras se están convirtiendo en la punta de lanza del ingreso de las transnacionales en el sector minero.

Los principales propulsores de esa política son los estratos más privilegiados de las cooperativas mineras, una suerte de pequeña burguesía minera que se halla representada en la actual estructura de gobierno con un ministerio y que busca beneficiarse con el ingreso de las compañías multinacionales en el sector. Estos grupos económico-sociales se hallan gestionando el ingreso de nuevas compañías extranjeras para la explotación de los yacimientos ya existentes, garantizando una “licencia social” que brinde “seguridad jurídica de largo plazo que precisan las inversiones mineras”. En esta dirección, se han realizado importantes avances con una empresa china, interesada en invertir 23 millones de dólares en varios proyectos de reactivación.

La estrategia del sector cooperativista incluye la toma de yacimientos que aún se hallan en manos de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), como Huanuni, Caracollo, Caracoles, Telamayú, Colquiri, con el objetivo de subastarlos al capital transnacional. La imposición de la orientación política de esta pequeña burguesía minera, es uno de los intereses de clase que permite explicar la actual orientación del gobierno en el sector minero, que desarrolla una política antiestatista. Un ejemplo claro de esta orientación es el caso de la mina Huanuni que, en vez de ser la base para refundar COMIBOL, está amenazada de convertirse en

TCF, más del 100% de las reservas probadas, se liquidarían durante los próximos 20 años.

una empresa cooperativizada y un puente para el ingreso de nuevos inversores extranjeros.

La licitación del Mutún confirma la orientación neoliberal del gobierno en el sector minero, proceso que viene desarrollándose en el marco del Código Minero aprobado por Gonzalo Sánchez de Lozada en 1997²⁰. Este proceso concluirá con la adjudicación del yacimiento a una empresa extranjera hasta el 30 de mayo de este año, bajo la modalidad de “riesgo compartido”. En este sentido, las declaraciones del presidente de COMIBOL, indicando que la estatal no puede hacerse cargo de la explotación de los yacimientos ferrosos del Mutún, porque carece de recursos, ponen en evidencia que los proyectos siderúrgicos de explotación, concentración y refinación del mineral se desarrollarán bajo el control de una transnacional minera, donde la participación del Estado se circunscribe a buscar mayores impuestos y cuidar el medio ambiente, exigiendo el uso de gas natural en vez de carbón vegetal como energético para la industrialización del hierro. (Bolpress, 27.04.2006). En este proceso, a diferencia de lo que indicaba el programa electoral del MAS, no es una poderosa COMIBOL sino la transnacional la protagonista de este proyecto de industria siderúrgica.

Política de tierras: “Reforma Agraria” vía mercado

En relación con su política de tierras, el MAS viene reiterando aquello que señalaba en su programa electoral: su adscripción a la Ley INRA

20. El nuevo Código Minero (Ley N° 1777), aunque no elimina la empresa estatal COMIBOL, introduce la figura legal de contratos de riesgo compartido y la margina para participar en futuras operaciones mineras. Esta norma ha eliminado las regalías; la minería ahora se rige por el Régimen General de Impuestos, paga el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y otros. Dentro el IUE está el Impuesto Complementario a la Minería (ICM), que es un adelanto mensual que se entregan a las regiones productoras con el nombre de regalía. El ICM tiene una alícuota baja (1 al 7%). Por ejemplo, en 2004, el 1,4% del valor de la exportación de minerales alcanzó sólo a 4,6 millones de dólares. En resumen, esta norma fue

como instrumento mediante el cual sería posible “relanzar la Reforma Agraria” a través del “relanzamiento del proceso de saneamiento agrario” contemplado en esta norma²¹.

En efecto, el Ministro de Desarrollo Rural y Agropecuario, Hugo Salvatierra, al tomar posesión de su cargo “anunciaba” algo que vienen repitiendo los distintos gobiernos desde la aprobación de esta Ley en 1996: “las tierras en todo el país que no cumplan una función económica social serán revertidas mediante una negociación” (La Prensa, 24.01.2006). Por su parte, el Presidente Evo Morales, a tiempo de posesionar al nuevo director del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), Fernando Salazar Guzmán, demandaba “a los propietarios de grandes tierras y que no están siendo trabajadas devolverlas voluntariamente al Estado para su distribución”, aclarando “que las tierras que estén prestando una función económico social, cualquiera sea su extensión, serán respetadas” (La Prensa, 08.03.2006).

En este sentido, la acción central del gobierno durante los próximos cinco años encomendada al nuevo Director del INRA “es sanear todas las tierras que quedan en el país en los próximos cinco años con una inversión de 100 millones de dólares”, proceso que “identificará las tierras fiscales para luego distribuirlas como señala la ley” (La Razón, 10.03.2006). Es más, según el ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, “uno de los pilares del próximo Plan Nacional de Desarrollo será el de saneamiento de tierras” a través del cual se “pretende mejorar las condiciones de producción en el campo” (La Prensa, 19.04.2006).

fundamental para el ingreso de compañías transnacionales para la explotación y exportación de minerales como la plata y el oro; actualmente retienen gran parte del excedente generado por el sector minero.

21. La Ley INRA contempla prioritariamente acciones de registro y catastro así como de saneamiento, para consolidar la seguridad jurídica de la propiedad privada como base para el libre y legal funcionamiento de un mercado de tierras. En este sentido, es una ley que responde a los enfoques que descartan la intervención estatal en la expropiación de los terratenientes con base en criterios sociales.

La Ley INRA respondía a la necesidad de consolidar la orientación agroexportadora de las políticas neoliberales, legalizando la concentración de las tierras productivas en el Oriente del país en manos de grandes terratenientes, como base material de su realización. El proceso de saneamiento de tierras, iniciado en 1996, dio curso a la producción masiva de soya en las mejores tierras de Santa Cruz. Si se considera que un 40% de la producción de soya se halla bajo propiedad de capitalistas brasileños, en los hechos la Ley INRA ha consolidado la gran propiedad de la tierra de modo preponderante en manos de empresarios privados extranjeros y, en segundo lugar, en manos de los agroindustriales cruceños.

La adscripción del MAS a una ley que forma parte de la normativa neoliberal –que discursivamente el partido de gobierno plantea “desmontar”– no hace más que confirmar las limitadas posibilidades del gobierno para dar solución a la creciente demanda de tierras de campesinos sin tierras y campesinos pobres. En efecto, según la ministra de Justicia, Casimira Rodríguez, el gobierno del presidente Evo Morales ejecutará un plan integral “para liberar a comunidades indígenas guaraníes cautivas” en tres departamentos del país –O’Connor y Gran Chaco de Tarija, Luis Calvo y Hernando Siles de Chuquisaca y Cordillera de Santa Cruz–. En esta perspectiva, el gobierno “prevé la compra de tierras para liberar a las tres mil familias guaraníes que viven en la esclavitud”. (La Prensa, 02.04.2006). El temor del MAS por afectar los intereses de los terratenientes de estas regiones es tan grande, que hasta omite actuar según lo que señala el Artículo 5° de la Constitución Política del Estado, en sentido de que “no se reconoce ningún género de servidumbre” y que “nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento y justa retribución (...)”.

Esta posición oficial no hace más que confirmar que se está frente a una política gubernamental que dará continuidad a enfoques que definitivamente han abandonado hasta los limitados programas de redistribución de tierras y que transitan del modelo distributivo de

reforma agraria a la modalidad de “reforma agraria vía mercado” (compra-venta de tierras, arrendamientos y aparcería), con el argumento de los organismos internacionales en sentido de que las reformas agrarias por medio de la expropiación son políticamente muy exigentes, por lo que la intervención directa del Estado en la distribución y redistribución de tierras no es aconsejable.

Soya: La “hija” predilecta

La campaña internacional del MAS, iniciada inclusive antes de posesionarse en el gobierno, se ha centrado en la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones de la agroindustria cruceña, fundamentalmente del complejo sojero. Conviene recordar que durante su gira por varios países en su calidad de presidente electo, Evo Morales privilegió el tema de la producción de soya en su agenda de negocios. Al retorno de su gira, informó que tanto China como Venezuela y Cuba estaban dispuestas a comprar importantes volúmenes de soya y de sus derivados producidos en Bolivia. En el caso del primer país se contempla la venta de un millón de toneladas de soya; para Venezuela, el incremento de los volúmenes de soya y aceite de soya; y en el caso de Cuba, la venta de aceite de soya y de girasol (El Diario, 27.01.2006).

Ya en el gobierno y a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre EE.UU. y Colombia –que cierra el mercado preferencial de este último país a la producción de soya y sus derivados en Bolivia–, el MAS implementó acciones concretas para la apertura de mercados para estos productos. En el caso concreto de Venezuela, el gobierno boliviano oficializó el interés de ese país en adquirir 12 mil toneladas de aceite refinado con posibilidades de ampliación hasta 17 mil toneladas, así como también el interés de adquirir 50 mil toneladas de azúcar (Jornada, 28.03.2006).

Es importante reiterar que la cadena agroexportadora sojera se caracteriza por la importante participación de capitales extranjeros en la producción de grano, en su transformación y comercialización. Se

estima que un 40% del cultivo de soya es concentrado por capitalistas brasileños, un 30% por colonizadores menonitas y japoneses, y el resto por productores nacionales grandes, medianos y pequeños. Por otro lado, entre las industrias y empresas exportadoras que conforman el complejo sojero es posible advertir la presencia de dos importantes transnacionales norteamericanas, como Archer Daniels Midlands (ADM) y Cargill, así como la gran multinacional Monsanto, que comercializa el paquete tecnológico para la producción de soya transgénica.

Algunas de estas empresas extranjeras como Adm-Sao, Gravel S.A. e Industrias de Aceites S.A., otorgan financiamiento en insumos (semillas, diesel, agroquímicos, transporte) y dinero en efectivo para garantizarse el acopio del grano de soya, fundamentalmente entre los pequeños productores nacionales con base en garantías hipotecarias y con altas tasas de interés. Esta forma de articulación entre los productores directos y el capital extranjero, conocido con el nombre de “cadena productiva”, se asienta en el establecimiento de distintas formas de explotación del trabajo campesino por el capital, a través de los créditos y el acopio del grano de soya²².

La principal plataforma del gobierno con relación a la pequeña producción fue la del “capitalismo andino”, vale decir “la coordinación-articulación de las tres plataformas que existen en Bolivia”, a través de la presencia estatal en los sectores transnacionalizados de la economía, para dirigir el excedente hacia la pequeña producción campesina y hacia la pequeña producción familiar.

22□ En el caso de los recolectores de castaña, un estudio del CEDLA indica que la articulación a las cadenas agroexportadoras de los pequeños productores campesinos como proveedores de materias primas bajo las condiciones y los precios fijados por los agroindustriales y exportadores, implica reducidos ingresos para éstos, puesto que los mayores márgenes del excedente generado serán apropiados por los otros actores de la cadena. En efecto, en el caso de la cadena de la castaña se ha logrado establecer que en el país sólo se queda el 25% del valor generado, mientras que un 75% es apropiado por las empresas transnacionales. Del valor retenido a nivel nacional, sólo un 8% del mismo es distribuido entre los miles de zafreos asalariados y recolectores campesinos (CEDLA 2003).

Como se ha constatado, la limitada participación del Estado en el sector de hidrocarburos y la minería, es poco auspiciosa sobre las posibilidades del fortalecimiento de la pequeña unidad económica campesina con el beneficio de la renta petrolera y/o minera. La forma de “articulación” entre el capital monopolista y la pequeña producción agropecuaria que el actual gobierno está fomentando, es mediante la penetración de los consorcios multinacionales en aquellos sectores en los que ha proliferado la pequeña unidad de producción, fomentando precisamente la constitución de “cadenas productivas”, una de las formas generalizadas de explotación del trabajo por el capital durante el período neoliberal.

Resumiendo, los pasos seguidos por el gobierno se han orientado a fortalecer y legitimar el control oligopólico y privado sobre la tierra, los hidrocarburos, los minerales y, en general, sobre las principales condiciones objetivas de la producción, destinadas a la producción y exportación de materias primas. Sus acciones no benefician a su principal base social, los pequeños productores del campo y la ciudad, sino a las pequeñas burguesías y a las empresas transnacionales.

Empleo y política social: Continúa la ecuación favorable al capital

Estos primeros 100 días muestran que la oferta electoral del MAS, de transformar la “matriz productiva” y superar el “patrón de desarrollo” a partir de la industrialización de los recursos naturales, no se orienta a convertir al Estado en el actor central de dicho proceso – menos aún beneficiar a los pequeños productores con la renta petrolera, como indicaba su programa electoral– sino a obtener una pequeña participación en el sector, mientras son las transnacionales quienes esencialmente definen el curso y la dirección del ciclo productivo.

El programa electoral del MAS planteaba que la instauración de un “nuevo patrón de desarrollo”, basado en la industrialización de los recursos naturales y la construcción de una matriz productiva integral con la participación protagónica del Estado, generaría empleo estable

y de calidad “para vivir mejor”. Mientras se va descartando que el Estado asuma dicho papel, las posibilidades de que la “industrialización”, bajo la égida de las corporaciones multinacionales, resuelva o disminuya la desocupación, son prácticamente inexistentes. La elevada composición orgánica del capital, con la cual operan los consorcios extranjeros, determina la ocupación de una reducidísima población obrera, sin ningún impacto relevante en el grueso de la población desde el punto de vista del empleo.

En este contexto, el gobierno a través del programa PROPAÍS está recurriendo a los mismos paliativos temporales implementados por los distintos gobiernos desde 1985, como el Fondo Social de Emergencia o el PLANE durante las últimas gestiones de gobierno, caracterizados por crear ocupaciones temporales, mal remuneradas, a través de la realización de proyectos sin un impacto relevante en la producción.

Un análisis del CEDLA para la primera fase del PLANE reveló que, en sus tres componentes, tuvo un impacto reducido en el cumplimiento de su propio objetivo y nulo en cuanto a afectar el desempleo. Los salarios cancelados (480 bolivianos) fueron insuficientes para paliar, siquiera por un tiempo, la situación de bajos ingresos de sus trabajadores y sus familias. Resulta irónico que el PROPAÍS impulsado por el actual gobierno –aunque ya fue diseñado y parcialmente aplicado durante la gestión de Carlos Mesa– mantiene los objetivos generales del PLANE, orientados a la estabilización de los conflictos sociales. En este plano, ni siquiera en el discurso se diferencia la política de generación de empleo de emergencia frente a otras administraciones de orientación neoliberal.

La decisión del MAS de continuar con la misma política de empleo de las gestiones anteriores, pone en evidencia la orientación política más general del gobierno de Evo Morales: su posición con relación a los consorcios multinacionales, dentro de las condiciones económicas impuestas por el patrón de acumulación primario exportador –que beneficia a sectores monopólicos con elevada concentración de capital

y desfavorece a los sectores menos articulados a la exportación de materias primas–, lo está conduciendo a reproducir una forma similar de gestión de los antagonismos inmanentes al peculiar desarrollo del capitalismo en Bolivia: paliativos para estabilizar las contradicciones sociales.

Por otro lado, las acciones realizadas por el gobierno, en el ámbito de política social, tienen un impacto básicamente político. El énfasis discursivo del gobierno sobre medidas como la disminución de los salarios de los jefes del Estado hasta el 50%; el aumento de la renta de los jubilados en un 5,3%; el incremento salarial a los sectores de salud y educación referido anteriormente y la creación de 2.000 ítems para ambos sectores; el Plan de Alfabetización y la Misión Milagro para realizar operaciones de ojos gratuitamente, son medidas paliativas que repercuten en la percepción de las personas, dando la impresión de que “Bolivia cambia”. Sin disminuir la importancia de un programa de alfabetización y de cirugías oculares gratuitas, la propaganda mediática del gobierno sobre tales medidas cumple un rol de distracción, desvía la atención de problemas substanciales como la continuación de la explotación de los recursos naturales por parte de las transnacionales y el mantenimiento de las políticas neoliberales.

La derogatoria del Art. 55 del D.S. 21060

El D.S. 28699 que deroga el Artículo 55 del D.S. 21060 y el 39 del D.S. 22407, es presentado por el gobierno como el fin de la libre contratación y la garantía para la estabilidad laboral. Adicionalmente, determina que el Artículo 13 de la Ley de Inversiones 1182 en el que también se establecía la libre contratación, debe cumplirse ajustándose a la Ley General del Trabajo (LGT) y sus disposiciones reglamentarias.

Esta paradójica situación, en que se deroga el artículo de un decreto y se mantiene, “concordándolo”, el artículo de una ley, ambos con el mismo contenido, revela el limitado carácter formal de la medida del gobierno. En efecto, se puede afirmar que si es posible mantener la libre

contratación en la Ley de Inversiones sin que surta efecto alguno, se está reconociendo que ese fenómeno tiene una realidad más allá de los artilugios legales.

El Artículo 55 del D.S. 21060 disponía, textualmente, que “las empresas y entidades del sector público y privado podrán libremente convenir o rescindir contratos de trabajo con estricta sujeción a la Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario”, lo que da a entender que constituía una medida que no contradecía la LGT y era incapaz, por su menor jerarquía jurídica, de inhabilitarla.

Lo que ocurrió durante 21 años, fue que la disposición, como parte de una política más amplia de liberalización de los mercados a favor de los empresarios, fue asumida como un derecho absoluto de éstos para burlar el cumplimiento de la LGT a la que, en la letra muerta, el mismo D.S. 21060 se sujetaba. Esta situación fue agravada porque el propio Estado, a través de la implementación de programas de empleo de emergencia como el PLANE y el PROPAÍS, alentó la elusión de las normas laborales e incentivó las prácticas flexibilizadoras.

En la misma dirección, la marginación del Estado de todo principio de intervención y protección de la fuerza de trabajo –al igual que de toda actividad económica– permitió el uso de mecanismos cada vez más ingeniosos y perversos para incrementar la explotación de los trabajadores. Así, la llamada flexibilización de las condiciones laborales se concretó al margen de una verdadera y completa reforma de la legislación laboral; podríamos decir, inclusive, que se aplicó al amparo de la propia legislación laboral²³.

De este modo, el proceso de creciente precariedad de las condiciones laborales, bajo las distintas formas aludidas en el Decreto, como el

encubrimiento de contratos laborales bajo la forma de contratos civiles, la elusión del pago de beneficios sociales y otras, es un proceso real propiciado por las condiciones de la economía establecidas mediante la aplicación de políticas neoliberales y por la renuncia del Estado a cumplir con sus obligaciones de proteger a la fuerza de trabajo, como reza la propia Constitución Política del Estado.

Por tanto, para garantizar estabilidad laboral y la protección efectiva del trabajador –aún en el marco de la legislación laboral burguesa–, no es suficiente una norma que reitere la vigencia de las leyes y sus principios, sino un desmantelamiento real de las políticas neoliberales y la presencia de un gobierno dispuesto a impedir esas prácticas empresariales dirigidas a sobreexplotar la fuerza de trabajo.

²³Por ejemplo, una forma de contratación eventual muy difundida –consistente en la firma de contratos por 90 días– se ejecuta en “estricta sujeción” de la LGT que dispone una especie de pausa en los derechos laborales denominada “período de prueba”, por la que el empleador puede despedir libremente al obrero.

Reforma estatal y
orientación de los
acuerdos políticos

La resolución pactada en la lucha por el poder

Las concesiones del gobierno del MAS no solamente se deben a las presiones de los empresarios privados o las empresas transnacionales. En realidad, es la propia visión y la ideología de los dirigentes de este movimiento político lo que permite explicar una política que, desde otra perspectiva, no sería más que una simple traición. Desde el principio, los ideólogos del nuevo gobierno avizoraron la solución de la crisis política, “no mediante la imposición de un bloque sobre otro, sino mediante una resolución *pactada* en la lucha por el poder” (La Prensa, 03.01.2006, énfasis nuestro). El proceso que ha derivado en la actual Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC) y de Referéndum Autonómico Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente, es la evidencia principal de la connivencia ideológica y el repliegue político del nuevo gobierno frente al poder de los empresarios capitalistas cruceños.

En su propuesta de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, el MAS planteó una Asamblea fundacional a partir de la elección de dos representantes por mayoría relativa y uno por minoría en cada circunscripción uninominal (210 representantes en total). En aquella circunscripción donde una organización política alcanzara la mayoría absoluta, obtendría directamente a tres representantes para la Constituyente. Asimismo, la propuesta buscaba establecer por ley la articulación de los constituyentes con los “movimientos sociales” en todas las poblaciones del país, a través de “comités constituyentes en cada una de las circunscripciones”.

Las principales organizaciones opositoras –Unidad Nacional (UN) y Poder Democrático y Social (PODEMOS)–, reciclajes de la derecha política, calificaron la nueva propuesta del MAS de hegemónica, pues el MAS pretendería controlar la nueva Asamblea Constituyente, perpetuando su poder. También sostenían que la Asamblea Constituyente debía ser “derivada”, no fundacional. Ésta debía realizarse sobre la base

de las instituciones políticas existentes, restringiéndose tan sólo a la redacción de un nuevo texto constitucional.

Las fuerzas políticas de la derecha (fundamentalmente la organización ciudadana PODEMOS) y los representantes de la empresa privada cruceña, actuaron mediante el Comité Cívico Pro Santa Cruz que, en su pugna con la nueva burocracia masista por el poder, buscaba transferir las palancas principales de la administración del Estado y el control de los recursos naturales a las prefecturas. La lucha de este bloque, dirigido por la oligarquía cruceña, se centró en la defensa de un Referéndum Autonómico Departamental Vinculante mediante la activación de la denominada “Media Luna”²⁴ y la amenaza de no participar en la Asamblea Constituyente, de implementarse la propuesta “hegemonista” del MAS.

De esa prueba de fuerzas, finalmente salió vencido el gobierno. El Congreso aprobó una Ley de Convocatoria en la cual ningún partido tendrá una mayoría asegurada en la Asamblea Constituyente, ésta no será fundacional, sino derivada. Los asambleístas se dedicarán a redactar una nueva Constitución sin interferir sobre los órganos constituidos del Estado. Pero además, en palabras del vicepresidente García Linera, dado que se trata de una Constituyente derivada, las modificaciones no irán más allá del 20% de las disposiciones de la actual Constitución²⁵. Finalmente, la aprobación del texto constitucional deberá hacerse por dos tercios de los votos, obligando al MAS a negociar, con las agrupaciones política de la derecha, la nueva Constitución.

En síntesis, la LECAC no sólo ha puesto un freno a la realización de cualquier reforma de importancia que afecte los intereses de las transnacionales y de los empresarios capitalistas locales, sino que la propia Ley es la concretización de la visión ideológica del gobierno:

24. □ Bloque regional que se articuló durante 2004 y 2005 en torno al Comité Cívico Pro Santa Cruz, que aglutina a los comités cívicos de Tarija, Beni y Pando.

25. □ Declaraciones a Radio Fides

“una resolución *pactada* en la lucha por el poder”, con la salvedad de que en esta lucha por el poder, la balanza va nuevamente definiéndose en un sentido favorable a las fracciones exportadoras de la clase dominante y las transnacionales. Todo indica que la Asamblea Constituyente no afectará, menos aún cambiará el Poder Constituido.

En esta lucha, lo que ha quedado pendiente son los límites y las atribuciones de las prefecturas. La Ley de Convocatoria del Referéndum Autonómico Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente sólo definirá si un departamento adquirirá un régimen autonómico o no. Los afanes autonomistas de los poderes regionales tendrán que dirimirse en la próxima Asamblea Constituyente, en la que las oligarquías regionales tienen todavía las puertas abiertas para definir en el futuro el destino de la explotación de los recursos naturales y la apropiación del excedente económico. La clase dominante ha recuperado la iniciativa.

Después de la definición de los términos de la Ley de Convocatoria, a principios de marzo de 2006, mientras simpatizantes del MAS bailaban la cueca en la plaza Murillo, festejando como un hecho “histórico” la promulgación de la nueva Ley, Evo Morales salía a la prensa indicando que llamaría a todos los bolivianos a votar por la Autonomía propugnada por los cívicos cruceños.

Una pauta del camino por donde se va definiendo la nueva correlación de fuerzas, la dan las negociaciones entre la Prefectura de Tarija y el vicepresidente Alvaro García Linera, en torno a las modificaciones o la derogación de la Ley N° 3065, que otorga a esa Prefectura la posibilidad de suscribir acuerdos con las empresas transnacionales y nacionales interesadas en participar en el sector de hidrocarburos. El Vicepresidente se ha comprometido a que “ninguna autoridad del Poder Ejecutivo, ni la bancada parlamentaria del MAS, presentará recurso alguno de inconstitucionalidad o revisión de la Ley 3065, tampoco la modificará en el Congreso” (La Razón, 23.03.2006). La “resolución pactada” de la crisis política, promovida por el actual gobierno, se orienta hacia el

restablecimiento del gobierno oligárquico por la vía de las prefecturas departamentales, con el concurso del poder central.

La actitud del gobierno frente a las clases populares

Más que como un escenario de transformación social, la Asamblea Constituyente se perfila como un espacio de legitimación del gobierno y del poder constituido, revitalizando la adhesión popular a las instituciones políticas existentes. El MAS posibilita viabilizar una de las aspiraciones principales que tenía el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) durante el contexto de crisis política del año 2002: *recuperar la majestad del Estado*. El sentido de las declaraciones del vicepresidente de la República, Alvaro García Linera, a Radio Fides, después de la aprobación de la LECAC a principios de marzo, son bastante ilustrativas en este sentido: La Constituyente puede inclusive no cambiar nada, lo fundamental es que los indígenas, históricamente excluidos, sean quienes estampen con su firma la nueva Constitución.

Por ello, todo el proceso constituyente está *diseñado* para hacer de la Asamblea Constituyente una liturgia política destinada a legitimar la vieja estructura del Estado oligárquico, gestionado por un “gobierno indígena”. No por nada el proceso concluirá con un Referéndum Constitucional que brindará a la nueva Constitución la tan ansiada validación popular. En síntesis, se trata de la restauración de la fachada del viejo Estado oligárquico con “poncho indio”.

Los actos de movilización impulsados desde el gobierno, no se han dirigido contra ninguna expresión o representante de la clase dominante; en los excepcionales casos en los que el gobierno ha procurado movilizar a las organizaciones que controla, ha sido para frenar la amenaza de alguna movilización de reivindicación popular. Recientemente, Román Loayza propuso organizar policías populares contra las movilizaciones sociales. Los dirigentes del “Estado Mayor del Pueblo” han organizado comités de la democracia para “defender al gobierno” de las

movilizaciones sociales opositoras.

La cooptación de dirigentes de las principales organizaciones populares del país, con un elevado nivel de convocatoria, se va perfilando como el principal mecanismo de control social del nuevo gobierno. El indiscutible control de las principales organizaciones campesinas del país, de las cooperativas mineras, de varias juntas vecinales de El Alto, es decir, de las principales organizaciones capaces de concentrar fuerza de masa en el país, es hoy uno de los principales factores de estabilidad política del nuevo gobierno.

Las voces inconformes respecto de la LECAC o la “nacionalización” de los hidrocarburos, por ejemplo, se manifiestan en capas politizadas, representadas por la COB, el CONAMAQ, algunas juntas vecinales de El Alto, opiniones todavía aisladas, respecto de la inmensa mayoría de la población, que todavía manifiesta un amplio y mayoritario respaldo popular al gobierno.

La generalización de aquella tendencia opositora, ciertamente todavía minoritaria, puede constituirse, a futuro, en uno de los principales canales de expresión del descontento social por la “traición” del MAS. Mientras esto no acontezca, los primeros 100 días muestran un gobierno conservador y opuesto a las movilizaciones sociales, que ha asumido las antiguas consignas de los gobiernos neoliberales sobre paz, diálogo y tranquilidad, con la salvedad de que los actuales gobernantes controlan las direcciones de las principales organizaciones populares del país. Desde esta perspectiva, el MAS pretende resolver la crisis política de la clase dominante, que hizo estremecer al país durante los últimos cinco años.

Vendedores de ilusiones

Propuestas electorales frente
a la demanda social

Introducción

Luego de 20 años de hegemonía *neoliberal*, Bolivia se halla en medio de una crisis política, cuyas bases estructurales se encuentran en su atraso económico, una inserción a la economía mundial basada en productos primarios y un Estado que responde de manera funcional al ordenamiento económico capitalista en su fase concentradora del excedente económico en manos de las corporaciones transnacionales. En este sentido, cuando se habla de crisis política, se refiere a que las bases materiales e ideológicas —el *neoliberalismo*— que dieron sustento económico y legitimidad política a este ordenamiento se agotaron y ya no pueden ocultar sus contradicciones.

Lo anterior plantea la necesidad de reparar en que el agotamiento de la legitimidad no sólo se da por negligencia o falta de liderazgo de la clase dominante, sino por un proceso social de insurgencia de sectores populares de la sociedad boliviana, expresado en conflictos sociales en los que obreros, campesinos e indígenas se han movilizadado en contra de un Estado excluyente y de las empresas transnacionales. Fueron las luchas sociales, desde el año 2000, las que se han encargado de construir una agenda de transformación social respecto de temas centrales como el control sobre la propiedad y el uso del excedente generado por la explotación de recursos naturales como el gas, el (desigual) acceso a recursos productivos como la tierra, la privatización (mercantilización) de los servicios públicos, el cambio de las políticas neoliberales, la transformación del régimen político, entre otros.

Este proceso insurreccional, iniciado con la denominada “guerra del agua” en Cochabamba y las movilizaciones campesinas del año 2000, tuvo como hitos a la “guerra del gas” en octubre de 2003 y a las movilizaciones por la nacionalización del gas en mayo-junio de 2005. Ambos conflictos marcaron el fin anticipado de dos gobiernos y pusieron en evidencia la fragilidad política del Estado y su necesidad de reconstituir una nueva legitimidad que le permita continuar reafirmando su rol como “garante” de los intereses de clase de una burguesía primario exportadora fuertemente articulada al capital transnacional.

Frente a esta demanda de cambio, planteada fundamentalmente desde el occidente del país, las fracciones de clase de la burguesía primario-

exportadora, encarnadas en los agroindustriales y el movimiento cívico cruceños, contrapusieron a lo planteado por los sectores populares una agenda pro autonómica, que rearticula sus intereses de clase bajo la retórica de la “profundización” de la descentralización, en torno a la cual se plantea conservar el control y el uso privado del excedente resultante de la explotación de recursos naturales como la tierra y el gas.

Este escenario –en el que se confrontan dos visiones opuestas de país– llevó a que desde el Estado se plantee la realización de elecciones generales y de prefectos para fines de 2005, la realización del referéndum sobre autonomías departamentales y de la Asamblea Constituyente para junio de 2006. Esta agenda logró frenar el conflicto social y camufló las contradicciones esenciales a las que está sometido un país capitalista atrasado como Bolivia, bajo el viejo ropaje de la democracia liberal representativa; es decir, nuevamente un mecanismo electoral reemplaza el debate genuino planteado por las organizaciones sociales por un debate preso del marketing electoral, que delegará al próximo gobierno electo –confusión y manipulación mediante– una supuesta agenda de transformación social.

El sentido del presente documento busca, precisamente, retomar la agenda de la gente y contrastarla con las propuestas electorales de los partidos políticos. Por razones estrictamente prácticas, este documento sólo analiza en su totalidad las propuestas electorales del Movimiento Al Socialismo (MAS), Poder Democrático y Social (PODEMOS) y Unidad Nacional (UN). Incluye además un análisis parcial en dos temáticas específicas de la propuesta del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). Se acepta que esta mirada es parcial y poco inclusiva, pero el tránsito hacia las elecciones del próximo 18 de diciembre no ha estado exento de dificultades y tropiezos, lo cual ha afectado el mismo desarrollo de las campañas y la presentación de las propuestas por otros partidos políticos en carrera.□

En muchas partes del análisis es preciso reconocer que se hace un énfasis mayor a la propuesta del MAS. Esto se debe fundamentalmente

a dos aspectos: i) a que la expectativa de los sectores sociales que demandan transformaciones estructurales son mayores hacia lo que propone esta agrupación y ii) a que la propuesta del MAS intenta abordar la problemática del país desde una perspectiva más integral.

Los procesos políticos recientes traen consigo la necesidad de contextualizar el debate desde una mirada más amplia, una lectura crítica del país y su relación con la economía mundial, bajo la égida del capital transnacional que tiende a concentrar gran parte de la ganancia generada por países atrasados como Bolivia. Para comprender esta relación es que el documento plantea dos aproximaciones conceptuales –patrón de acumulación y reforma estatal– y despliega luego el análisis de las políticas macroeconómicas y sectoriales que proponen los partidos políticos.

Se considera que tanto el patrón de acumulación como la reforma estatal permiten abordar, de manera más precisa: i) la articulación “dominante” entre una economía fundamentalmente primario-exportadora y el capital transnacional; y ii) las tendencias de la reforma estatal, que no modifican la naturaleza de clase del Estado boliviano y más bien confirman una fuerte subordinación a los intereses de clase de fracciones de la burguesía local primario exportadora articulada con el capital transnacional.

Este abordaje brinda un marco interpretativo para una lectura crítica de las políticas económicas y el sentido que ellas tienen como acciones intencionales desde un Estado capitalista atrasado. Para ello, se ha ordenado el análisis de las propuestas en torno a: i) la política macroeconómica y el financiamiento estatal, ii) la nacionalización de los hidrocarburos, iii) transformación productiva y empleo, y iv) problemática agraria y tenencia de la tierra.

exportadora, encarnadas en los agroindustriales y el movimiento cívico cruceños, contrapusieron a lo planteado por los sectores populares una agenda pro autonómica, que rearticula sus intereses de clase bajo la retórica de la “profundización” de la descentralización, en torno a la cual se plantea conservar el control y el uso privado del excedente resultante de la explotación de recursos naturales como la tierra y el gas.

Este escenario –en el que se confrontan dos visiones opuestas de país– llevó a que desde el Estado se plantee la realización de elecciones generales y de prefectos para fines de 2005, la realización del referéndum sobre autonomías departamentales y de la Asamblea Constituyente para junio de 2006. Esta agenda logró frenar el conflicto social y camufló las contradicciones esenciales a las que está sometido un país capitalista atrasado como Bolivia, bajo el viejo ropaje de la democracia liberal representativa; es decir, nuevamente un mecanismo electoral reemplaza el debate genuino planteado por las organizaciones sociales por un debate preso del marketing electoral, que delegará al próximo gobierno electo –confusión y manipulación mediante– una supuesta agenda de transformación social.

El sentido del presente documento busca, precisamente, retomar la agenda de la gente y contrastarla con las propuestas electorales de los partidos políticos. Por razones estrictamente prácticas, este documento sólo analiza en su totalidad las propuestas electorales del Movimiento Al Socialismo (MAS), Poder Democrático y Social (PODEMOS) y Unidad Nacional (UN). Incluye además un análisis parcial en dos temáticas específicas de la propuesta del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). Se acepta que esta mirada es parcial y poco inclusiva, pero el tránsito hacia las elecciones del próximo 18 de diciembre no ha estado exento de dificultades y tropiezos, lo cual ha afectado el mismo desarrollo de las campañas y la presentación de las propuestas por otros partidos políticos en carrera.□

En muchas partes del análisis es preciso reconocer que se hace un énfasis mayor a la propuesta del MAS. Esto se debe fundamentalmente

a dos aspectos: i) a que la expectativa de los sectores sociales que demandan transformaciones estructurales son mayores hacia lo que propone esta agrupación y ii) a que la propuesta del MAS intenta abordar la problemática del país desde una perspectiva más integral.

Los procesos políticos recientes traen consigo la necesidad de contextualizar el debate desde una mirada más amplia, una lectura crítica del país y su relación con la economía mundial, bajo la égida del capital transnacional que tiende a concentrar gran parte de la ganancia generada por países atrasados como Bolivia. Para comprender esta relación es que el documento plantea dos aproximaciones conceptuales –patrón de acumulación y reforma estatal– y despliega luego el análisis de las políticas macroeconómicas y sectoriales que proponen los partidos políticos.

Se considera que tanto el patrón de acumulación como la reforma estatal permiten abordar, de manera más precisa: i) la articulación “dominante” entre una economía fundamentalmente primario-exportadora y el capital transnacional; y ii) las tendencias de la reforma estatal, que no modifican la naturaleza de clase del Estado boliviano y más bien confirman una fuerte subordinación a los intereses de clase de fracciones de la burguesía local primario exportadora articulada con el capital transnacional.

Este abordaje brinda un marco interpretativo para una lectura crítica de las políticas económicas y el sentido que ellas tienen como acciones intencionales desde un Estado capitalista atrasado. Para ello, se ha ordenado el análisis de las propuestas en torno a: i) la política macroeconómica y el financiamiento estatal, ii) la nacionalización de los hidrocarburos, iii) transformación productiva y empleo, y iv) problemática agraria y tenencia de la tierra.

Patrón de
acumulación y
reforma estatal



Entendemos como patrón de acumulación a “una modalidad de la acumulación capitalista históricamente dada” (Valenzuela 1990: 61); *modalidad* que está definida por los siguientes componentes: una relación de subordinación y de succión del excedente entre un sector de la economía capitalista *dominante* (sector succionador del excedente) y otros sectores económicos (capitalistas y no capitalistas) subordinados (sectores a los cuales se les succiona excedente). El segundo componente de un patrón de acumulación es la forma de inserción económica *predominante* de un país en la economía mundial; inserción que nuevamente se define a partir del sector de la economía local que de modo preponderante se articula con los polos dominantes de la economía mundial. Y, finalmente, un patrón de acumulación es “*una forma históricamente delimitada de reproducción capitalista (...) una unidad específica entre formas específicas de acumulación, producción y realización de la plusvalía*” (Valenzuela 1990: 65, énfasis nuestro).

Por ejemplo, cuando en un país determinado se caracteriza a un patrón como “primario-exportador”, se puede indicar que el polo dominante de la producción es el sector productor de materias primas; es decir, el que subordina a los demás sectores y formas de producción (capitalistas y no capitalistas) a su lógica de acumulación. Pero además, a esta caracterización se añade “exportador”, pues la caracterización de patrón de acumulación no solamente alude al polo dominante donde se produce y acumula lo esencial de la plusvalía, sino también al lugar de la realización de dicha plusvalía: en el caso de un patrón primario-exportador el lugar de la realización está fuera del país, es el mercado mundial.

Como puede verse en el ejemplo anterior, *el polo o sector económico dominante hacia adentro* y *el patrón de inserción dominante hacia fuera* definen una *forma históricamente delimitada de reproducción capitalista*, es decir, una determinada relación entre la producción, realización y acumulación de la plusvalía. Así es como los distintos componentes de un patrón de acumulación constituyen una *unidad*, es decir, una *modalidad específica* de acumulación capitalista.

La propuesta de un “nuevo patrón de acumulación” del MAS

Entre las propuestas electorales, la del Movimiento Al Socialismo (MAS) es la única que propone cambiar el “patrón de desarrollo” que se sustenta en el “modelo primario-exportador”, generando una matriz productiva con base en la industrialización de los recursos naturales. La propuesta promueve el inicio de una “nueva era estatal” en la que el Estado – “protagonista central del desarrollo nacional”– recupere el control de todo el ciclo de la producción y comercialización de los hidrocarburos, así como la soberanía sobre el excedente económico, generando ahorro e inversión, empleo estable e ingresos y producción destinada al mercado interno y externo. Además, explica, que sólo con trabajos estables puede fortalecerse la demanda interna: en este sentido, la propuesta del MAS plantea la abolición del artículo 55 sobre la “libre contratación” de la fuerza de trabajo del D.S. 21060. Desde esta perspectiva, la base del “nuevo patrón de desarrollo” es interna, “es decir con una visión endógena” (p.17).

Los sujetos de este programa de cambio son los pequeños productores, la empresa privada nacional y extranjera, cuya convivencia sería posibilitada por un Estado solidario, fuerte y productivo. En este sentido, el MAS propone “dejar de concebir” las relaciones entre empresarios privados nacionales y extranjeros como antagónicas y excluyentes y concebirlas más bien como complementarias y equitativas (p.17).□

Lo ilusorio del planteamiento consiste en concebir la posibilidad de la coexistencia entre las empresas transnacionales, las empresas nativas y los pequeños productores, purgada de contradicciones. En los hechos, las relaciones “antagónicas y excluyentes” no son el resultado de una “concepción”, sino de una lacerante realidad material y objetiva: mientras que localmente predominan procesos de explotación del trabajo del pequeño productor por la “empresa nacional”; a un nivel más general,

prima la ley de la acumulación capitalista: los procesos de concentración y centralización del capital que, como tendencia general, conducen a la formación de los grandes monopolios y a la asfixia de la pequeña y la mediana producción. Se trata más bien de relaciones profundamente antagónicas, atravesadas por relaciones de dominación y de subordinación.

Lo ideológico de la propuesta del MAS consiste precisamente en disfrazar como “equitativas” y “complementarias” un conjunto de relaciones que, dentro de la lógica de la acumulación de capital, se sustentan en la expoliación del trabajo del productor directo –artesanos, trabajadores a domicilio, campesinos, “microempresarios”– y en la exacción del excedente económico de los sectores económicos subordinados por el capital transnacional.□

Un nuevo Estado “solidario” parecería ser el agente llamado a reestablecer el “equilibrio”, posibilitando el intercambio “equitativo” entre los distintos sectores, además, que un “Estado fuerte” contrarrestaría la exacción del excedente por parte de las empresas transnacionales. Ahora bien, el carácter “redistributivo” del Estado capitalista, así como su fortaleza y solvencia económica dependen de su capacidad para acumular el excedente. ¿Cuáles son las posibilidades para que el Estado se apropie del excedente cuando son las empresas petroleras transnacionales quienes controlan el flujo mundial de la circulación y la realización de las mercancías, en este caso de los hidrocarburos? Las limitaciones del planteamiento de acumular capital por la vía de la industrialización de los hidrocarburos, cuyo mercado principal es el mundial, estriban en que precisamente el mercado mundial es el escenario de la realización de las mercancías del capital monopolista, que controla las fuentes principales de producción de los hidrocarburos, los destinos principales de la venta de estas mercancías y, en esta medida, el proceso de la formación de los precios.

Ello evidencia justamente el carácter demagógico del planteamiento de “recuperar la soberanía sobre el excedente” y de la “autonomía en la formulación de políticas del Estado”, cuando lo evidente es que dicha “soberanía” no existe si no se rompe con la economía política de las

empresas transnacionales. Una de las debilidades del programa del MAS es justamente abstraerse de los límites que las relaciones de dominio internacional establecen sobre la economía boliviana.

El planteamiento de industrializar la producción de los recursos naturales con el protagonismo de las empresas transnacionales, y los ejemplos que proporciona el programa del MAS al respecto, permiten evidenciar la defección política de su planteamiento, es decir, la naturaleza no nacionalizadora de su propuesta: al respecto, el caso chileno tiene un carácter paradigmático, que no obstante ser un importador neto del gas argentino, según indica el programa del MAS, “sea el mayor exportador de Metanol del mundo, a través de la planta de la canadiense Methanex ubicada en Punta Arenas” (28).

El hecho de que las empresas transnacionales industrialicen los hidrocarburos dentro del territorio nacional no cambia la relación de enajenación de los recursos, ni la naturaleza de economía primario-exportadora. Hoy en día las transnacionales producen dentro del territorio boliviano gasolina especial para motores, gasolina tipo premium para automotores, lubricantes para transmisión, aceites pesados, grasas lubricantes, entre otros productos industriales. El problema no es geográfico, sino de las relaciones económicas de exacción del excedente que se establecen entre las empresas transnacionales y la economía boliviana. Dentro de esta perspectiva, el hecho de que se formen polos industriales controlados por las empresas transnacionales dentro del territorio nacional, no modifica el patrón de acumulación primario-exportador. Vale lo mismo que las empresas transnacionales operen en sus casas matrices en el exterior, o que lo hagan dentro de las fronteras bolivianas, la relación de expoliación no cambia substancialmente: seguimos siendo proveedores de materias primas baratas, cuya posterior transformación en productos industriales es en beneficio de los consorcios extranjeros.□

Ahora bien, esta relación de exacción acontece inclusive aunque sea el Estado capitalista el que controle toda la cadena de la producción de

materias primas, pues el control sobre los flujos comerciales y de la provisión de materias primas en el mundo, no corresponde a Estados ni economías de capitalismo atrasado. Es decir, por más que el Estado capitalista asuma de modo predominante el control de la producción de los recursos naturales, no tiene la capacidad de “ejercer el control soberano sobre el excedente”. Ello limita las posibilidades de la acumulación del capital, de generar ahorro e inversión, y, consecuentemente, de industrializar el país. La experiencia del capitalismo de Estado que se inauguró después de la revolución del 52 en Bolivia, la venta del estaño a precios irrisorios, supuso la transferencia del excedente al exterior, esto aún cuando el Estado no controlaba solamente el 51% de la propiedad sobre los recursos naturales, sino el 100%.□

El remanente del excedente acumulado por el Estado capitalista, acorde a su naturaleza de clase, no industrializó el país, sino que fortaleció a una burguesía primario-exportadora, que se concentró en la agroindustria cruceña y en la minería mediana, ambas con intereses unidos al capital transnacional. Esta experiencia indica que el capital no se orienta por consideraciones altruistas (la solidaridad, la equidad), sino que emigra allí donde va a obtener ganancias: en Bolivia el capital se ha orientado históricamente de modo predominante hacia el sector primario-exportador; es decir, allí donde ha existido demanda para la realización de las mercancías producidas en Bolivia. Dado el reducido mercado interno, las expectativas de obtener ganancias a partir de la inversión en el sector industrial son igualmente reducidas. La inversión del capital se orienta allí donde éste puede valorizarse. El raquitismo del sector industrial no es producto de la “mentalidad señorial” y “preburguesa” de sus clases dominantes; muy por el contrario, la vocación básicamente comercial de los estratos superiores de la clase dominante es más bien un producto de las posibilidades de la acumulación y realización de la plusvalía en una formación social de capitalismo atrasado como la boliviana. La burguesía local no invierte su capital por patriotismo. Trabajos como los de Villegas y Aguirre (1988) o los de Grebe (1983) muestran que la burguesía puede inclusive preferir

despilfarrar el excedente y no buscar reinvertirlo, cuando las perspectivas de valorizar el capital son limitadas.

Por tanto, concebir que a partir de políticas deliberadas desde el Estado se transformará el patrón de acumulación, sin tomar en cuenta las limitantes impuestas por las condicionantes estructurales internacionales (capital monopolista) y locales (el reducido mercado interno, el peso del precapitalismo, el atraso), es puro voluntarismo. No existe ni agente económico, ni estrato social que en Bolivia esté económicamente interesado en impulsar un proceso de industrialización capitalista. Desde esta perspectiva, el planteamiento del MAS es económicamente inviable: no es posible cambiar el patrón de acumulación; es decir, cambiar el lugar dentro del patrón de acumulación imperial que asigna el rol de exportadores de materias primas en el mundo, sin cambiar la naturaleza de la misma dominación imperial que se ejerce en el país.

El planteamiento de cambiar el “patrón de desarrollo” a partir de la equitativa y complementaria articulación entre las empresas transnacionales, las empresas nacionales y la pequeña producción, es en consecuencia utópica; una negación de las leyes de la economía mundial, fundamentalmente de la ley del desarrollo desigual del capitalismo, de los procesos de concentración y centralización del capital, que de modo tendencial concentra la riqueza en cada vez más pequeños polos capitalistas (monopolios) y generaliza la miseria, profundizando la explotación del trabajador y acrecentando los antagonismos sociales.□

En el caso de las propuestas de UN y PODEMOS, la discusión sobre el cambio de patrón de acumulación está ausente. Su discurso se centra en el cambio del modelo económico vigente en los últimos veinte años. En consecuencia, las dos agrupaciones políticas asumen que dentro del patrón de acumulación actual se pueden superar las actuales condiciones sociales de la mayoría de la sociedad boliviana. En adelante, se abundará en el análisis de las propuestas sobre reforma estatal y las políticas públicas.

Reforma del Estado

Las reformas neoliberales “de segunda generación” fueron planteadas por sus gestores como la creación de una “nueva institucionalidad” del Estado, para “atraer el capital extranjero” y “garantizar la seguridad jurídica de las inversiones”, bajo el supuesto de que la “capitalización” generaría mayores ingresos para el Estado, “promovería el crecimiento económico” y “generaría más empleo”. El planteamiento ideológico central fue que el Estado se retiraba del terreno de la producción, para dejar al “sector privado” el protagonismo económico. En este sentido, el “nuevo rol del Estado” pasaba a ser el de “regulador”, bajo el presupuesto de la “neutralidad del Estado” con relación a los “inversores privados nacionales y extranjeros”. La expresión institucional paradigmática de esta concepción fue la creación del Sistema de Regulación Sectorial (las Superintendencias Generales y Sectoriales), acompañadas de un cuerpo jurídico que incentivaba el ingreso del capital transnacional.

A diferencia del pensamiento liberal, para un análisis más objetivo el Estado capitalista no es un órgano neutral. El Estado tiene un carácter de clase, pues se halla estructuralmente relacionado a la acumulación de capital (Borón 1990), realidad cuyos indicadores se pueden identificar a partir de los efectos que tienen las decisiones estatales en las relaciones sociales de producción, en el aparato estatal y en el sistema ideológico (Therborn 1978, citado en Borón 1990).

En Bolivia, el principio liberal de la “neutralidad del Estado” mistificó el carácter real de las reformas neoliberales de esta institución, que se orientaron a garantizar las nuevas condiciones de valorización del capital transnacional. Mientras que la ideología de la globalización plantea la expansión de “los flujos financieros y de capital” fuera de los marcos del Estado, anunciando el “ocaso de los Estados nacionales” (concepción compatible con la idea neoliberal sobre el “retiro del Estado del terreno de la producción”), en realidad los intereses del capital transnacional se han internalizado en una diversidad de Estados nacionales en el mundo,

reestructurando los Estados locales en función de las necesidades de valorización del capital transnacional. Así, el proceso de expansión del capital transnacional en el mundo, bajo el dominio del capital norteamericano, se desarrolla a través de una diversidad de Estados locales (Poulantzas, citado en Bieler y Morton 2003: 467).

En el caso boliviano, el cambio de política económica y el inicio de las reformas neoliberales del Estado coinciden con el ascenso y la consolidación de una alianza de estratos de clase en el poder del Estado (burguesía primario-exportadora). Las reformas estatales deben entenderse, por tanto, como la reestructuración del Estado en función de los intereses de estos nuevos estratos de clase en el poder del Estado, articulado en condición de subordinación al capital transnacional. Ello permite afirmar que las reformas neoliberales del Estado se asentaron en una alianza de estratos de clase transnacional y local, cuyos intereses permiten explicar el sentido y la orientación de tales reformas.□

En el caso de la agrupación PODEMOS, el planteamiento de reforma estatal se caracteriza por una constitución más liberal en los ámbitos de sistema político como económico y social. El régimen económico y financiero propuesto se sustenta en el principio de la libre competencia, la iniciativa privada y la libertad de empresa. El Estado deberá estimular y proteger el desarrollo de estas iniciativas y su inserción al mercado internacional. En contraprestación, las empresas deberán generar empleo. En salud y educación, esta agrupación elimina la obligatoriedad del Estado para asegurar el acceso gratuito a la salud y la educación, reduciendo la gratuidad y, en ese sentido, el ejercicio del derecho a las prestaciones básicas de salud.

Política económica y financiamiento estatal

¿A quién beneficia la estabilidad?

La política económica neoliberal no se puede comprender sólo desde el análisis de los agregados macroeconómicos. Ésta debe entenderse a partir de sus efectos en el proceso de reproducción del capital; es decir, en el encadenamiento entre los procesos de concentración de la propiedad y renta de los recursos naturales y productivos de sectores articulados a la economía mundial en empresas transnacionales y la dinámica de transferencias del excedente vía utilidades, pago de la deuda externa y apertura irrestricta a las importaciones.□

Es por eso que los equilibrios macroeconómicos se entienden en su finalidad mayor que es el funcionamiento de la economía y la subordinación de las políticas económicas a la estabilidad de precios; estabilidad que en lo substancial se asentó en la caída del salario real y en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, durante casi dos décadas de reformas estructurales, que se asentaron en tres aspectos esenciales: i) la “liberalización” de los mercados, ii) la apertura de la economía, y iii) la reforma del Estado. (Aguirre et al: 1992).

La dinámica se inició con la estabilización de precios mediante la política monetaria que contrajo la oferta monetaria interna con el objetivo de abatir la hiperinflación. Paralelamente, la reducción de la cantidad de dinero en el mercado aumentó la tasa de interés, lo cual permitió un incremento de las ganancias apropiadas por el capital financiero y desincentivó la inversión del capital en la producción y el comercio. La política monetaria restrictiva tuvo como efecto adicional la disminución de la capacidad de compra de los hogares y la destrucción del mercado interno; lo anterior es un complemento dialéctico del abatimiento de los salarios y de la destrucción de fuerzas productivas (despido de trabajadores, cierre de centros de producción, etc.).

La flexibilización laboral se tradujo en el congelamiento de los salarios y en la negociación salarial de modo directo entre patrones y trabajadores, sin intervención del Estado. La nueva correlación de

fuerzas, favorable al capital, posibilitó la depresión del salario y la explotación del trabajo por debajo del valor necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo, empujando al trabajador y su familia a buscar modos alternativos que les permitieran reponer el ingreso familiar.□

La política fiscal restrictiva, a la vez que liberó de impuestos al capital, gravó el consumo, lo cual derivó a su vez en la disminución de la demanda interna. Las empresas transferidas al capital extranjero fueron liberadas de los impuestos que generaban ingresos al Tesoro General de la Nación (TGN). En los hechos, la política fiscal disminuyó el volumen del excedente captado por el Estado, en beneficio de la apropiación de mayores utilidades en manos del capital transnacional.

La disminución de aranceles a las importaciones de bienes de capital favoreció de manera directa a las empresas transnacionales, caracterizadas por la elevada composición orgánica de su capital.

La política cambiaria estuvo dirigida expresamente a favorecer las exportaciones, obteniendo un “tipo de cambio real competitivo”, manipulando el tipo de cambio nominal. La caída del poder adquisitivo del Boliviano, una consecuencia directa de esta política cambiaria, derivó nuevamente en la reducción de la demanda interna, expresada en el encarecimiento de varios bienes y servicios “dolarizados” de la canasta familiar.□

En síntesis, la política económica *neoliberal* favoreció las condiciones de acumulación del capital transnacional y de los sectores primario-exportadores, a costa de la sobreexplotación de los trabajadores, la destrucción del mercado interno (destrucción de fuerzas productivas, desindustrialización) y la enajenación de las condiciones de producción (agua, gas, bosques, biodiversidad, etc.) a manos de consorcios extranjeros.

A partir de estas consideraciones sobre lo que supusieron las políticas económicas de orden neoliberal, y cuya eliminación o transformación

ha sido demandada por la mayoría de los sectores sociales, se confrontan las propuestas electorales en el orden de las políticas económicas.

El planteamiento del MAS está dirigido a preservar el equilibrio macroeconómico a través de una política monetaria, implementada por el Banco Central de Bolivia, que buscará la estabilidad de los precios y, al mismo tiempo, contraerá la cantidad de dinero en la economía, lo que supondrá que los intereses seguirán manteniéndose altos. Esta política, a su vez, afectará a la contracción del mercado interno que, durante los últimos años, se expresó en la reducción del crecimiento del consumo de los hogares con relación al Producto Bruto Interno (PIB). En resumidas cuentas, la aceptación acrítica de los equilibrios macroeconómicos por parte del MAS, permitirá reproducir la misma dinámica de los últimos 20 años, cuyas consecuencias ya se las ha retratado en párrafos anteriores.

La política fiscal continuará siendo restrictiva y buscará lograr un reducido déficit a costa de la disminución del gasto y la inversión antes que incrementar los ingresos. Éstos, como se explica más ampliamente en el capítulo siguiente, continuarán con una estructura regresiva, profundizándola con la implementación de un impuesto a los ingresos de las personas. □

Finalmente, el MAS sostiene que la política cambiaria mantendrá las mismas características; es decir, que estará abocada a favorecer las exportaciones mediante la manipulación de un tipo de cambio competitivo.

El programa de PODEMOS expresa muy poco sus planteamientos respecto de la política económica, ya que asume implícitamente que el “modelo” es el correcto y que lo que falló fue el ritmo y la secuencia de las reformas y la instrumentación de la política económica. PODEMOS propone la continuidad de las políticas macroeconómicas y hace énfasis en políticas dirigidas a reformas microeconómicas, buscando mayor productividad y competitividad de la economía nacional. De manera similar, el programa de UN también sustenta su propuesta en una

aceptación implícita de la actual política macroeconómica. Sobre esa estructura, se reproduce otra vez la orientación microeconómica, fomentada por las políticas neoliberales, al plantear la creación de empresas populares, que mediante la formulación de la Ley Económica de Inclusión, el Estado transferirá recursos para su fomento y creación.

Política fiscal: ¿Cómo se repartirá la torta?

Como se explicó anteriormente, la orientación de las políticas económicas neoliberales ha sido la de favorecer al proceso de acumulación de capital –en contra de los intereses de los trabajadores– definiendo un rol activo del Estado para facilitar la expansión del capital transnacional en sectores estratégicos.□

La política fiscal no podía escapar a este imperativo. Gobiernos sucesivos se esmeraron en favorecer la acumulación capitalista, inicialmente con un cambio en la política tributaria y luego con las privatizaciones. Se aplicaron sucesivas reformas al sistema de impuestos con el objetivo de incrementar la presión tributaria.□

La presión tributaria a los consumidores ha aumentado desde 7,2% en el inicio de las políticas de ajuste hasta más de 13% en los últimos años. La trayectoria seguida por este indicador está relacionada estrechamente con los cambios discrecionales en las alícuotas de los distintos impuestos y con la introducción o cambio de algunos de ellos. El aspecto más importante de la dinámica tributaria es la orientación hacia la preeminencia de los impuestos indirectos – que gravan el consumo– en lugar de los impuestos que gravan las rentas de las personas y de las empresas. Este viraje modificó completamente la estructura impositiva del país. El promedio de recaudación de impuestos pagados por consumidores entre 1990 y 2006⁽¹⁾ alcanza al 77% del total; el restante proviene de impuestos a las empresas. Como se indicó en el

acápito anterior, la política fiscal se orientó a aumentar la apropiación privada del excedente en manos del capital fundamentalmente transnacional, incrementando la sobreexplotación de la fuerza de trabajo.

Este proceso de explotación indirecta del trabajo se evidencia en el incremento de los niveles de recaudación. Entre 1990 y 2000, los impuestos indirectos representaban el 84% de las recaudaciones. Recientemente, la orientación regresiva de la política fiscal fue contrarrestada por el cambio en la correlación de fuerzas de clase en las luchas por la defensa de los hidrocarburos (contra las empresas transnacionales) y sus efectos en la nueva Ley de Hidrocarburos; para el año 2006, este proceso permitirá disminuir el peso de las recaudaciones resultantes de los impuestos indirectos hasta el 66%, e incorporará el incremento resultante de la recaudación por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Lo anterior ampliará, de alguna manera, el excedente que es redistribuido por el Estado.

Como puede evidenciarse, dar un giro a esta política impositiva significa afectar el excedente del cual se apropia la clase dominante, acción ajena a las perspectivas de los gobiernos oligárquicos constituidos desde 1985. Medidas como el Impuesto al Patrimonio Neto, denominado también impuesto a la riqueza y, recientemente, la modificación en la alícuota del IEHD para el diesel, fueron medidas resistidas principalmente por el sector empresarial. El primer impuesto jamás llegaría a ser aplicado, mientras que el segundo tuvo dos modificaciones que disminuyeron sus efectos sobre la ganancia de las empresas. □

Recientemente, la gestión del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), en términos relativos, ha reflejado un cambio en la estructura del sistema tributario. Empero, a pesar de que este impuesto incrementó extraordinariamente los recursos financieros del Estado, las propuestas de los tres partidos políticos analizados pretenden mantener la orientación del actual régimen tributario, haciendo énfasis en incrementar los ingresos tributarios buscando mayor eficiencia de los impuestos vigentes (IVA, IT,

1.□ Se utiliza el Presupuesto General de la Nación programado para el año 2006, como una ilustración de una tendencia que continuará el siguiente año.

ICE, IEHD), los cuales gravan el consumo de los hogares. Desde esta perspectiva, la orientación de la política fiscal de corte neoliberal no se modifica y continúa con la exacción del excedente generado por los trabajadores, en vez de recaudarlo de la renta capitalista.□

Lo llamativo en la propuesta de PODEMOS es que busca cambiar la actual Ley de Hidrocarburos, señalando que se requiere “asegurar” el 50% de los ingresos por la explotación de los hidrocarburos en el país. Esta agrupación afirma que los campos grandes permiten cobrar incluso más del 50%, pero los campos pequeños requerirán de una tasa menor para seguir produciendo. Este planteamiento, de acuerdo con el análisis, aludiría a la inexistente reglamentación del artículo 64 de la Ley 3058⁽²⁾, que se refiere a la creación de un premio para los campos marginales y pequeños según el nivel de producción y la calidad de hidrocarburos. □

Sin embargo, la diferenciación de campos supondría un menor nivel de ingresos por la actividad hidrocarburífera⁽³⁾; por lo menos, eso expresaría porque PODEMOS estima los mismos en sólo 400 millones de dólares anuales⁽⁴⁾, que se incrementarían en la medida en que consigan más mercados y se logren mayores inversiones. No obstante, estas estimaciones se contradicen con el proyecto de PGN para la gestión 2006, el cual estima recibir 708 millones de dólares por concepto de IDH y regalías (32% por IDH y 18% por regalías, ambos sobre el valor bruto de producción de hidrocarburos). En otras palabras, a través de la reforma planteada por PODEMOS se beneficiaría a las empresas transnacionales que producen en los campos pequeños.

2.□ ARTICULO 64°.- (Incentivo a la Producción de Hidrocarburos de Campos Marginales y Pequeños).

3.□ Según un documento oficial citado por el semanario Energy Press (N° 248), de los 29 campos que producen gas natural, 27 no estarían en condiciones de pagar el IDH, por tanto se beneficiarían del premio establecido en el artículo 64 de la Ley 3058.

4.□ Lamentablemente en el programa de PODEMOS no se explicita el origen de los \$us 400 millones, dejando al lector la interpretación libre sobre este monto.

Por el contrario, el MAS plantea mantener la actual Ley N° 3058. En su política de recursos públicos, el MAS plantea dos escenarios: primero, pretende estructurar un nuevo sistema tributario (política fiscal), aplicando el principio de progresividad, en el que propone la incorporación de un impuesto al ingreso de las personas. La propuesta no abunda en la explicación de las reglas de este impuesto (objeto y sujeto del impuesto, nacimiento del hecho imponible, alícuota, exenciones, etc.). La experiencia reciente sobre la creación del impuesto al ingreso de las personas, de febrero de 2003, muestra que el universo que sirvió de base para la estimación de este impuesto fue el sector de asalariados formales (listas de afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones) que alcanzaba al 12% de la Población Económicamente Activa (PEA). Este impuesto afectaba a los salarios desde el monto de Bs. 880 adelante. En este sentido, proponer este impuesto supone caer nuevamente en la tendencia de gravar el trabajo, rehusando afectar la apropiación de la plusvalía.□

Paradójicamente, en contraposición al principio de progresividad que se propone en el documento, el MAS reconoce que “las mayores posibilidades para aumentar los recursos radican en el control de la evasión y la elusión, así como en la lucha decidida contra la corrupción”. Con todo, su segunda alternativa se dirige a mantener la estructura del sistema tributario vigente, que expolia al trabajador y favorece a la empresa privada.

En resumen, UN y PODEMOS no tienen la intención de cambiar el carácter regresivo del sistema tributario. Por su lado, el MAS pretende introducir un impuesto a los ingresos, pero que es desestimado por el aporte que proporcionaría al erario nacional; al final, todos convergen en desarrollar acciones dirigidas a solucionar la evasión y la elusión (presión fiscal).

Finalmente, además de mantener un sistema tributario regresivo, las propuestas de UN y PODEMOS introducen el riesgo de disminuir los ingresos por el IDH debido a la intención de diferenciar este tributo según grandes y pequeños pozos hidrocarburíferos. Esto podría considerarse como una señal frente a las “recomendaciones” expresadas en la sexta revisión del *Stand By Arrangement* del Fondo Monetario

Internacional (FMI) y frente a la demanda de las transnacionales.

Por tanto, los perdedores siguen siendo los trabajadores, con cuyo trabajo se continúa sosteniendo a un Estado capitalista que mantiene un sistema tributario regresivo, y privilegia la actividad empresarial. La exención de impuestos, la liberalización arancelaria y los programas transitorios, como el *perdonazo*, son otras tantas medidas por las que el Estado favorece la acumulación capitalista.

Deuda externa: Dependencia económica y exacción de recursos estatales

En la estructura de financiamiento del Estado, se puede identificar dos rubros que se han constituido en los mecanismos por los que los organismos internacionales han incidido sobre la política económica del país; es decir, los desembolsos por deuda externa y las donaciones. Si bien éstas últimas suponen recursos sin contraprestación, debemos considerar que se acceden en general a estos recursos previas gestiones con el FMI y Banco Mundial (BM)⁽⁵⁾.□

En los últimos seis años, estas dos fuentes representan en promedio el 21 por ciento de los ingresos del Estado, importancia que se explica por los efectos que tuvieron las reformas desarrolladas en poco más de 20 años, obligando al Estado a recurrir a estas fuentes para reducir y cubrir la actual brecha entre los ingresos y gastos. Es decir, el proceso de reproducción de la deuda externa, tiene como origen las

5.□ A modo de ejemplo, podemos mencionar el Grupo Consultivo de París. En este espacio, el gobierno accede a nuevos recursos previa presentación de una estrategia, antes la EBRP y últimamente el programa de gobierno vigente, pero además demostrando que se ha cumplido con las medidas “sugeridas” por el FMI y el BM y previa firma de los mecanismos que utilizan estos organismos (Stand By, PRGF, CAS, etc.).

reformas estructurales emprendidas fundamentalmente en la década de los noventa. No está demás indicar que la deuda externa fue el mecanismo principal por medio del cual el Estado boliviano, dependiente de los créditos del capital financiero, fue reorientado en función de las necesidades de valorización del capital transnacional.

Frente al problema de la deuda externa, hay dos elementos que deben ser diferenciados: primero, el peso que significa en las finanzas públicas, y segundo, las condicionalidades que la acompañan, que no son otras que las políticas públicas dirigidas a profundizar la penetración de los consorcios extranjeros en Bolivia. Los partidos políticos abordan esta problemática fundamentalmente desde el campo económico, coincidiendo, implícitamente, que es uno de los factores de inflexibilidad del gasto público. □

Sin embargo, los partidos asumen la condonación como una posibilidad en el corto plazo. En el caso de PODEMOS, el endeudamiento es incluso considerado como una de sus principales fuentes de financiamiento. Además de ocultar la lógica perversa de dominio de la cual forma parte el mecanismo de la deuda, en su conjunto las propuestas electorales disimulan algunos elementos que reducen el impacto “positivo” de la condonación y mantienen la incertidumbre en su desarrollo. Entre algunos elementos, están los siguientes:

- (i) □ En las condiciones actuales de la condonación del G8, el impacto sobre el servicio de deuda externa es reducido. De los 277 millones de dólares cancelados el 2004, únicamente 44 millones de dólares corresponden al servicio de deuda con el BM y el FMI, es decir el 16% del servicio total. Por tanto, en estas condiciones el monto liberado del servicio de deuda externa no significaría una fuente real de financiamiento público. Así, los partidos políticos, con distintos énfasis, proponen la condonación total de la deuda externa. En el caso de PODEMOS, garantiza que (...) los bancos regionales participen de esta iniciativa de condonación de la deuda (...), es por ello que consideran a la condonación como una de sus principales fuentes de financiamiento. En el caso del MAS, es más cauto,

pero no desecha gestiones para la incorporación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF)□

- (ii)□ La iniciativa también significará mayor presión fiscal, porque estará acompañada por una reducción de dólar por dólar en flujos brutos de asistencia⁽⁶⁾; esto significa que por cada dólar que condone el organismo, éste se deduce de los flujos de asistencia programados para el país. En los hechos, esto representaría una reducción de los recursos de asistencia que proporcionaría la AIF y el FMI. A modo de ejemplo, los 179 millones de dólares recibidos el 2004, bajo la lógica propuesta en la condonación, no habrían ingresado al país, lo que obligaría al Estado implementar medidas fiscales que logren cubrir este hueco financiero.
- (iii)□ Por otro lado, debemos recordar que, en esencia, el BM y el FMI son instituciones bancarias que otorgan créditos en condiciones “concesionales”; por tanto, la condonación significaría afectar la cartera de estos bancos⁽⁷⁾. Este es uno de los principales puntos de controversia dentro de la iniciativa y que otorga a la misma cierta incertidumbre, pues significa identificar los mecanismos de reposición del monto condonado, ¿cómo?, ¿quiénes?, ¿en qué tiempo?.
- (iv)□ Estimaciones del BM sostienen que el efecto de la medida recaería principalmente en la Asociación Internacional de Fomento (AIF), casi el 75% del costo. Sin embargo, el costo variaría según los acuerdos que asumen los organismos internacionales respecto a la fecha de corte de la iniciativa, a la fecha de implementación –preliminarmente se está manejando el 31 de diciembre de 2005

6□ Implicancias del Acuerdo Sobre Deuda del G7, Documento ONG EURODAD, 14 de junio de 2005.□

7□ Para la AIF el costo estimado sería de \$us 42.500 millones, es decir es el servicio de deuda acumulado que la AIF dejará de percibir de los 38 PPME, lo que significa la cancelación de aproximadamente el 27% de los activos de la AIF, si sumamos la actual iniciativa para los PPME, se cancelaría hasta el 46% de los activos de la AIF (ver Nota Sobre la Propuesta del G8 Relativa al Alivio de la Deuda).

como la fecha de corte, y el 1 de julio de 2006 como la fecha de implementación–, y a la cobertura elegible del crédito, éste último *determinaría si la condonación es menor o igual al 100%*.

Pero además, no debemos perder de vista dos aspectos: primero, la condonación de la deuda externa es una demanda histórica de los trabajadores. Por tanto, no es extraño que los partidos políticos la asuman como una de sus medidas centrales para atenuar el grado de inflexibilidad del gasto público; segundo, en junio de 2005, los ministros de Hacienda del G8 acuerdan un nuevo alivio de deuda externa, acuerdo que es ratificado en julio por los jefes del G8 en la cumbre de Gleneagles, remarcando que el objetivo principal es proporcionar alivio adicional a los países HIPC para alcanzar las metas del milenio. Por tanto, es demagógico asumir la condonación como una propuesta de gobierno.□

El proceso de condonación de la deuda externa debe ser analizado de forma más integral, como el resultado de una estructura económica, social y fiscal en crisis, pero además, como parte de una estructura de dominación transnacional sobre el Estado boliviano. Si bien recibimos reducciones de deuda, los factores de reforma que acompañan estos procesos generan en la economía otros problemas que mantienen o agudizan la situación fiscal. Frente a ello, el país no tiene otra alternativa que seguir recurriendo a nuevos préstamos, reproduciendo un círculo perverso de contratación de deuda, que sólo tendría solución si los países acreedores y los organismos internacionales renunciasen a las condicionalidades. Sólo entonces Bolivia podrá realizar una transformación de sus políticas económicas sustentadas en la libre determinación y en un mayor control de los excedentes de la explotación de sus recursos estratégicos.

Por otro lado, el programa de PODEMOS menciona como otra fuente de financiamiento, los recursos de la Cuenta del Desafío del Milenio (CDM), que es un instrumento de injerencia económica promovida por el gobierno norteamericano, que oculta políticas similares a las promovidas por organismos como el BM y el FMI. Dentro de la apertura comercial promovida por el gobierno norteamericano, el control de la inflación y el manejo de la política

fiscal, son elementos que permitirían determinar si un país cumple con los requisitos para acceder a los recursos del CDM. Según estimaciones de PODEMOS, se prevén 80 millones de dólares anuales para el Estado. Al igual que la deuda externa, debe realizarse un análisis sobre el tipo de condicionalidades que acompañan estos recursos; es decir, hacer un balance de costo beneficio sobre este plan.

En resumen, todas las propuestas se desenvuelven en el marco de los límites del Estado capitalista, donde la política económica cumple con el papel de garante de las condiciones generales de la producción capitalista y de la realización de la plusvalía. Pero además, varias de las propuestas no van más allá de la política económica neoliberal y de las relaciones de dominación imperial sobre el país: no existen cambios en los componentes de la política fiscal⁸. Por un lado, el sistema tributario en esencia sigue siendo regresivo, donde la población, a través de su consumo, sostiene las políticas públicas, y además funciona como incentivo para determinados sectores empresariales. Por otro lado, la crisis fiscal, económica, social y política proporciona los justificativos y condiciones para la reproducción de la lógica de penetración de los consorcios extranjeros en el territorio nacional.

Nacionalización de los hidrocarburos: La estrategia de la ilusión

⁸ Si sumamos los ingresos recibidos por deuda externa, donaciones e impuestos, en promedio entre 2000 y 2006 éstos representan el 67 por ciento de los ingresos públicos. En la gestión 2006 la proporción sería del 72 por ciento.

El ingreso de la economía mundial en una fase de declinación de reservas petroleras, elevación de la demanda e incremento de precios de las materias primas, convierte a los hidrocarburos en un preciado botín que justifica el uso de cualquier medio para obtenerlo. Aquí radica la importancia de la nacionalización, que significa el control soberano por el Estado de esa riqueza natural para aprovechar los beneficios de su explotación.

La demanda de nacionalización, cuyo énfasis está dado por el control del excedente, requiere de un debate acerca de los alcances y el carácter de clase del Estado, en el que, hasta el momento, fracciones de clase dominante, ligadas al sector primario-exportador, se oponen firmemente a modificar el actual ordenamiento jurídico que regula la explotación de los hidrocarburos en el país y a la transformación del Estado capitalista.

Para comprender la magnitud de las implicaciones de la nacionalización y contrastarla con las propuestas electorales analizadas, se señalan algunas características esenciales de la economía de los hidrocarburos.□

A diferencia de otras ramas, en las industrias extractivas el aprovechamiento de condiciones excepcionales presentes en la naturaleza –como la existencia de yacimientos minerales o hidrocarburíferos– permite la obtención de ganancias extraordinarias superiores a la ganancia media que logran los capitales invertidos en otras ramas, la misma que refleja la media de su productividad social. La condición necesaria para el disfrute de esa situación extraordinaria es la conversión de la propiedad de la tierra (y sus recursos) en monopolio, motivo que genera, entre otros, los violentos procesos de apropiación y ocupación de los territorios nacionales por parte de los Estados industrializados a favor de sus inversionistas.□

De manera concreta, la ganancia extraordinaria se obtiene mediante la fijación de un precio de venta monopólico por el grupo o asociación de capitalistas bajo las formas de cártel, trust, etc. Ese precio artificial, que no responde a los costos de producción, “permite al participante que trabaja con la productividad más baja realizar la tasa media de ganancia. La diferencia entre el precio de producción de los demás participantes del cártel y el precio

de venta del participante más desfavorecido, representa la renta del cártel” (Mandel 1971). Esta renta constituye, precisamente, la parte que disputan las empresas extranjeras concesionarias y el Estado en los países productores en forma de regalías.□

El monopolio implica la exclusión de toda competencia y la posibilidad de determinar las condiciones de producción y venta más favorables para la obtención de dicha ganancia extraordinaria o “renta”. Más aún, constituye la forma contemporánea en que el capital ejerce su dominio sobre los países donde se ubican las fuentes de recursos naturales, abarcando no sólo la esfera económica, sino sometiendo la propia política estatal, mediante la subordinación de las clases dominantes locales.

En la industria petrolera, el cártel mundial permitió a un número reducido de empresas (“Las siete Grandes”) controlar el mercado mundial durante gran parte del siglo XX. Esas empresas estadounidenses y europeas imponían precios muy bajos en los lugares de producción –a efectos de pagar bajos impuestos y regalías– y precios elevados en los mercados de consumo. Esos precios finales se fijaban de manera unificada por encima de los costos de las empresas menos productivas y permitían la obtención de rentas elevadas. En 1973, la creación de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) y la subsiguiente nacionalización del petróleo en Oriente Medio, ocasionaron un vuelco radical en el control del mercado al reducir el papel determinante de las empresas transnacionales, “los acontecimientos que se desarrollaron en el terreno de la fijación de los precios del petróleo (...) desembocaron en la transformación más importante de la estructura del comercio internacional de las materias primas. Provocaron tal cambio verdadero en la relación de fuerzas del poder económico mundial, que resultó en un reparto más equitativo del crecimiento económico engendrado por una materia prima, el petróleo, entre sus propietarios y sus consumidores”⁽⁹⁾.

Guardando las distancias, podemos afirmar que las actuales luchas sociales por la nacionalización de las industrias extractivas se inscriben en esa disputa general por el control del excedente bajo la forma de renta entre las empresas transnacionales y los Estados nacionales; constituyen un paso crucial en la perspectiva de suprimir el dominio del capital transnacional sobre las economías atrasadas. En otras palabras, implican un cuestionamiento radical a la forma fundamental de funcionamiento de la acumulación capitalista.□

Por esas profundas implicaciones, no se puede soslayar que un proceso nacionalizador es un paso esencialmente político, pues involucra los intereses de las fracciones de clase dominantes y porque su plena realización trasciende las fronteras nacionales. En este sentido, pretender imponer una concepción que reduce la nacionalización a la convivencia igualitaria entre el Estado y las transnacionales es un síntoma de extrema ingenuidad o de cálculo político.

Nacionalización: Vendedores de ilusiones

En el extremo más alejado del verdadero significado de nacionalización se ubica la propuesta de la agrupación PODEMOS. Su concepción liberal se opone totalmente al dominio estatal de los hidrocarburos y postula la “nacionalización de los beneficios del gas”. Desconociendo la posesión real que ejercen las empresas, señala que la recuperación de los hidrocarburos es innecesaria porque –indican– según la Constitución Política del Estado, el gas natural y el petróleo nunca dejaron de pertenecer a los bolivianos. Obligada por las circunstancias inventa la “nacionalización de los beneficios del gas”, fórmula que tendría el limitado objetivo de dar transparencia al uso y destino de las regalías e impuestos mediante la fiscalización del gasto público.

Consecuentemente, postula un papel para Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) similar al que le había dado la Ley 1689 de Sánchez de Lozada: administrar los contratos con las empresas petroleras. Aunque señala la necesidad de que YPFB lidere la negociación de contratos de exportación y que se busquen mejores precios en los

9□ Al-Chalabi, F.J. La OPEP y el precio internacional del petróleo: el cambio estructural, Siglo XXI, México, 1984.

mercados externos, elude toda referencia a la capacidad real de la empresa estatal para definir los términos en que se dispondría la comercialización de los hidrocarburos, situación comprensible en la medida en que ratifica el control monopólico de las empresas transnacionales en el sector.

Queda claro, entonces, que la propuesta de PODEMOS apunta a modificar la actual Ley de Hidrocarburos 3058 que, en su criterio, habría “incrementado la incertidumbre y el riesgo país”. Más aún, desconociendo absolutamente el carácter limitado de dicha norma y con la intención de justificar su modificación futura, le imputa un supuesto carácter expropiador y, por tanto, atentatorio a “los principios de seguridad jurídica”.

En esa dirección afirma que el nuevo régimen de impuestos y regalías del 50% sobre el valor de la producción hace inviable la inversión extranjera y promete reducir esa tasa para los campos considerados pequeños, ratificando la intención de la propia Ley 3058 de devolver bajo la forma de “premio” parte de la renta que están obligadas a pagar las empresas transnacionales.□

La orientación neoliberal que ha primado desde 1996 en lo relativo a la fijación de los precios internos de los hidrocarburos, haciéndolos depender de la paridad de exportación, es ratificada en la propuesta de PODEMOS. Como no está en su mente afectar las ganancias de las petroleras, asume que en los casos del abastecimiento interno de GLP y gas natural podrá recurrirse a los subsidios estatales.

Su apego a los intereses del capital transnacional es tal que, contradiciendo su discurso a favor de “asegurar la seguridad energética”, “la valorización de las exportaciones”, “gas por redes”, etc., plantea una agresiva política de exportaciones –incluido el mercado de Chile– justificándola con la conocida afirmación de los voceros de las transnacionales de que “los hidrocarburos sólo nos sirven si identificamos mercados donde exportarlos. El gas bajo tierra no tiene ningún valor y no beneficia a ningún sector de la población”.

En sentido estricto, la posibilidad de impulsar una política nacional soberana dirigida a promover el incremento del consumo interno y la industrialización es impensable bajo el programa de PODEMOS. En resumen, éste no hace más que postular la continuidad de la política neoliberal en peores condiciones que las establecidas por la actual Ley 3058.

La propuesta de UN también se inscribe en la lógica neoliberal de política de hidrocarburos que sigue rigiendo en el país. Concibe la “nacionalización” como la participación de capitales nacionales y del Estado en las empresas capitalizadas y en las refinerías, mediante la compra de acciones. Esta participación nacional se llevaría a cabo progresivamente y en el mediano plazo lograría la armonización entre el capital transnacional petrolero, los empresarios nacionales y el Estado.

La nacionalización, en el sentido histórico de expropiación que ha prevalecido en nuestro país, no sería viable debido a la presión internacional y las condiciones económicas y resultaría “un mal negocio”. En su lugar, postula la compra paulatina de acciones de las empresas capitalizadas por inversionistas nacionales o por el Estado, asignándole a YPFB el papel de representación de los intereses nacionales en los directorios de las nuevas empresas mixtas. Para ello, plantea el establecimiento –negociado con las empresas transnacionales– de la “acción de oro o voto decisivo” como mecanismo que permita a la empresa estatal asumir las principales decisiones relativas a los términos de los negocios que realicen esas sociedades empresariales, pero siempre bajo la premisa de que los resultados beneficien a ambos y de que se otorgue “seguridad jurídica” a las empresas privadas.□

Así, YPFB adoptaría la forma empresarial que tiene la brasileña Petrobras, a la que le atribuye todas las virtudes de una entidad eficiente, transparente y alejada de la intromisión político-partidaria.□

Aunque se plantea la participación de YPFB en la cadena, la propuesta invalida esa posibilidad al mantener incólume el control monopólico, pues reitera la necesidad de cumplir las prescripciones de la Ley 3058 que, bajo

los principios de neutralidad y competencia, descarta el papel activo de la empresa estatal y deja los principales mecanismos de definición de la dinámica del sector en manos de la “inversión extranjera”. Por ello, es posible afirmar que el papel de YPF se limitará al de “cargador y agregador” que le otorga esta norma.□

Respecto a los precios de los hidrocarburos, UN plantea que en el mercado interno se fijen valores menores a los precios de exportación para facilitar el mayor consumo. En el caso de las exportaciones, aunque declara la necesidad de asegurar “una renta mínima” para el Estado, enfatiza que se debe respetar los intereses de los inversionistas tomando en cuenta “un mercado internacional cada vez más competitivo”. Pero, como no se postulan modificaciones en la Ley de Hidrocarburos en este ámbito, puede entenderse que lo que en realidad se pretende es ratificar el derecho de las transnacionales para establecer los precios de exportación.

Así, aunque declara su voluntad de masificar el consumo de gas natural en el país y avanzar en su industrialización, mantiene el protagonismo de las empresas transnacionales y propone desarrollar una política “agresiva e inteligente” de las exportaciones de gas natural, que “aseguren ingresos estables por más de 20 años”, sin modificar substancialmente la participación estatal. Es más, sugiere que la vía para aumentar los ingresos estatales es “concentrarse en las exportaciones”, pues éstas no son un objetivo únicamente de las empresas, sino de carácter nacional. La única condición para ellas debería ser el cobro del 50% de renta por el gas (*government take*).□

La propuesta del MIP es la de “nacionalizar los recursos hidrocarburíferos sin indemnización alguna”. De este modo, parece alinearse a algunos movimientos sociales que han hecho similar demanda en los conflictos recientes de 2005.

La nacionalización es concebida como el “efectivo dominio y control estratégico del Estado Originario” y realizada a través de la estatización de

empresas privadas y la expulsión de las empresas extranjeras. Esta sería una tarea asumida por un “nuevo gobierno revolucionario”, a través de la promulgación de un decreto supremo. Empero, la propuesta no resuelve ni intenta aclarar la contradicción básica entre la constitución de un nuevo Estado Originario y la asunción de esta fuerza política por la vía electoral, inscrita como el mecanismo por excelencia del actual sistema político para la constitución de un gobierno nacional. Una lectura más audaz nos haría suponer que la propuesta programática del MIP no se realizaría con la culminación de este proceso electoral, sino mediante una acción “revolucionaria” o a través de un proceso constituyente que determine la estructuración de un Estado diferente al actual.

Por otra parte, el MIP, pese a plantear que la forma de nacionalizar adoptaría la forma de estatización o reversión de la propiedad privada y la expulsión de los inversionistas extranjeros, justifica esa decisión por la ilegalidad de los contratos, habida cuenta de que no hubo “perfeccionamiento” de los mismos por parte del Poder Legislativo. Sostiene también que la nacionalización es motivada porque las empresas no habrían cumplido con los términos de referencia y por no haber cumplido con las inversiones comprometidas. Más aún, contradiciendo su discurso sobre la ilegitimidad del propio Estado *k'ara*, se remite a la Constitución Política del Estado que prescribe el dominio de ese Estado sobre los recursos hidrocarburíferos.

En otras palabras, no existe aquí una referencia a la naturaleza capitalista de los monopolios petroleros y su influencia determinante en la propia política estatal, reduciendo la necesidad histórica de la nacionalización a una circunstancia especial promovida por el incumplimiento de compromisos legales por parte de las empresas transnacionales; por lo mismo, no expone ninguna referencia a la comunidad de origen de la inversión extranjera y de las clases dominantes del país (y, por consecuencia, del Estado boliviano). Por ello, el ataque a su presencia parte de una confusa evocación a los “valores cósmico ancestrales” y al “pensamiento ecológico e histórico del indígena” que

sostendrían la política de los recursos naturales del nuevo Estado Originario.

El órgano llamado a ejercer el dominio estatal de los hidrocarburos, procediendo a su explotación, sería el nuevo Yacimientos Petrolíferos Originarios, distinto a YPFB considerada una institución “parasitaria y corrupta”. Sin embargo, en otras partes del documento de este partido se menciona indistintamente la presencia de YPFB, con lo que introduce mayores confusiones respecto a sus propósitos y medios para alcanzarlos.

En el plano de las políticas sectoriales, gracias al dominio monopólico del Estado de las actividades hidrocarburíferas, el MIP plantea ampliar el consumo del gas natural mediante el proyecto “Gas para el Indio”. Asimismo, promovería la industrialización a partir de las condiciones favorables que brindaría el cambio de la matriz energética interna, que generaría recursos financieros utilizables para enfrentar las grandes inversiones necesarias. Sin embargo, no descarta la posibilidad de financiar estos proyectos utilizando la garantía de los recursos de las exportaciones del gas. Finalmente, plantea impulsar una Geopolítica Comunitaria con el Gas Natural consistente en exportar gas “a cambio de maquinarias petroquímicas y otros”.

En síntesis, la apropiación de la demanda de nacionalización por esta agrupación política, parece el resultado de una estrategia política de la propia organización y su líder para recuperar espacios entre los sectores sociales y en el propio sistema político, antes que de una madurada y consistente interpretación ideológica de la lucha por la recuperación de los hidrocarburos, como forma específica que adopta la lucha contra la expoliación del capital internacional sobre nuestro país.□

Por su parte, el MAS concibe la nacionalización como el cambio de la política nacional desde una política de Concesiones a una de Prestación de Servicios.

Equivocadamente, considera que la Ley 3058 establece este nuevo régimen de “Contratos de Prestación de Servicios o Producción Compartida”

que permitiría al Estado controlar soberanamente toda la cadena hidrocarburífera. Lógicamente, la disposición que obliga a las empresas productoras a entregar el 100% de la producción a YPFB en Boca de Pozo es, en su criterio, la efectiva recuperación de los hidrocarburos por el Estado. Sin embargo, contradiciéndose, ratifica que bajo la figura de los nuevos contratos de producción compartida, el Estado “retribuirá al productor en especie”, con lo que la posesión real de los hidrocarburos sólo llegará hasta el Punto de Fiscalización.

Además, ese cambio de régimen operaría de manera práctica como “la suscripción de nuevos contratos bajo esta norma, producto de una renegociación con las empresas petroleras, buscando equilibrio para ambas partes” (pese a que afirma que los actuales contratos de Riesgo Compartido son inconstitucionales). Es decir, que el Estado no podría obligar a las transnacionales a optar por uno de los tipos de contrato –el de Operación– que es el único en el que el Estado retribuye sólo por “los servicios prestados”, pues las otras dos formas –de Producción Compartida y de Asociación– obligan a YPFB a asociarse con las petroleras –devolviéndoles parte de la inversión realizada y de las regalías pagadas– y reconocerles una “participación” sobre la producción fiscalizada.

Con todo, el MAS elude señalar que la orientación de la Ley 3058 mantiene los principios fundamentales de la política neoliberal que impiden que el Estado asegure el control real de los hidrocarburos. Junto a la disposición que reconoce la propiedad estatal de los hidrocarburos “en Boca de Pozo y hasta el Punto de Fiscalización”, dicha norma reconoce el carácter “libre” de todas las actividades petroleras (desde la explotación hasta la exportación), la “neutralidad” de la política, la “libre competencia” y, lo que es más importante, la capacidad de las transnacionales para fijar los precios, tanto internos como externos en base a contratos de compra-venta y bajo el principio de paridad de precios internacionales. Por ello, asignarle un carácter nacionalizador a la actual Ley resulta un despropósito.

Como la recuperación de los hidrocarburos en la fase de explotación se habría logrado con el paso al nuevo régimen de contratos, esta agrupación política plantea que la presencia activa de YPFB en el resto de la cadena se realizaría a partir de la compra de acciones de la empresa capitalizada de Transporte TRANSREDES hasta el 51% y la re-compra de las refinerías de la Empresa Boliviana de Refinación (EBR). Aunque no menciona explícitamente la situación de las productoras Chaco y Andina, se puede suponer que por efectos del cumplimiento de la nueva ley sectorial también se produciría el traspaso de las acciones actualmente en manos de las AFP a dominio de YPFB.

Aquí cabe mencionar dos aspectos importantes: en primer lugar, el control estatal no derivaría de la política nacional sino de decisiones empresariales autónomas relativas a la disposición a vender sus acciones y, en segundo lugar, en un contexto de libre competencia y neutralidad del Estado, como prescribe la actual Ley de Hidrocarburos, no se puede descartar la presencia de otras empresas privadas en las fases de transporte y refinación, atraídas por la determinación de precios internos ligada a la paridad de exportación (la disposición del MAS de avanzar en la eliminación de subsidios “por principio” refuerza esta posibilidad). De esta manera, el control monopólico del Estado en estas esferas es, por lo menos, improbable.□

Finalmente, el MAS postula la atención al consumo interno mediante la sustitución de leña por GLP, conversión del uso vehicular a gas natural y la sustitución de diesel por su equivalente sintético, y la industrialización del gas natural. El primer objetivo se lograría aprovechando los precios internos bajos y estables que, seguramente, podrían determinarse recurriendo a la disposición de la Ley 3058 que dispone los contratos de “prestación de servicios” en los que el Estado sólo paga a las petroleras el costo de extracción. El segundo objetivo lo alcanzaría a través de YPFB o el establecimiento de empresas mixtas entre YPFB e inversionistas privados.□

Respecto a las exportaciones, el MAS plantea convertir al país en el eje energético de la región junto a Venezuela y Perú: exportar el gas como

materia prima a los países limítrofes para luego entrar en una fase de industrialización que permita vender derivados del gas natural a Estados Unidos, Japón y Europa; priorizar mercados regionales y derogar la devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a través de los Certificados de Devolución Impositiva (CEDEIM) a todas las actividades de explotación y exportación de recursos naturales no renovables.

En este caso, no se menciona las limitaciones que impone la nueva Ley a YPFB en su calidad de “agregador y vendedor”, ni la existencia de un régimen de libre exportación de hidrocarburos condicionada únicamente a la cobertura de la demanda interna. Adicionalmente, se debe mencionar que no se hace cuestionamiento alguno a los actuales contratos de exportación a Brasil y Argentina, y que el candidato vicepresidente ha señalado el interés de convertir a Chile en un consumidor del gas boliviano bajo la perspectiva de recuperación de la soberanía marítima del país, proyectos que no redundarán en beneficios reales si no se alcanza una verdadera capacidad estatal para determinar los precios de exportación y que pueden poner en riesgo la existencia de suficientes reservas probadas para encarar proyectos de industrialización.

Como puede observarse, las ofertas de las fuerzas políticas intentan cubrir con un velo de sombra su interés por mantener, con ciertas diferencias, la situación de control monopólico de las empresas transnacionales sobre los recursos hidrocarburíferos en el país. El alcance de todas las propuestas gira en torno a la construcción de equilibrios y complementariedades entre el Estado y las empresas petroleras.

Sin embargo, como se ha señalado previamente, la única manera de hacer que el Estado se apropie del excedente generado por la explotación de los hidrocarburos, es a través de un cambio radical de la política sectorial que permita el control monopólico del Estado de todas las actividades de la cadena de producción hidrocarburífera.

De la lectura se desprende que la mayoría de las propuestas electorales van en sentido opuesto. Bajo el postulado de armonizar las relaciones

entre las corporaciones petroleras y la participación estatal, crean expectativas falsas en la población y prolongan la actual dinámica del sector, sujeta a la acumulación de capital fuera del país. Proponer recuperar –progresiva y/o parcialmente– el dominio sobre estos recursos naturales, no significa más que prolongar la apropiación privada del excedente hidrocarburífero.

Las exportaciones de hidrocarburos como materia prima son el principal mecanismo de exacción del excedente por parte de los monopolios petroleros, para lo cual es requisito imprescindible mantener la propiedad efectiva de los hidrocarburos a través de políticas estatales permisivas, que adjudican el protagonismo a la inversión extranjera en toda la cadena productiva y le garantizan el control de los mecanismos de fijación de volúmenes y precios. En este sentido, las propuestas, al permitir que la exportación permanezca bajo el control de las transnacionales, consolidan su presencia dominante.

La industrialización de los hidrocarburos es impensable si el Estado no la asume directamente en su carácter de monopolio sectorial. La existencia de una división internacional del trabajo que condena a los países atrasados al rol de proveedor de materias primas baratas, sólo puede ser enfrentada por los monopolios estatales de los países productores que promuevan la inserción de productos industriales propios, bajo condiciones soberanamente determinadas.

La refundación de YPF que plantean los candidatos reedita lo estipulado por la nueva Ley de Hidrocarburos que, al someterla a los principios liberales y las reglas de mercado vigentes, la convierte en una empresa marginal, peor aún si no se prevé la recuperación total de la infraestructura física que le fue expropiada mediante la privatización.□

Como corolario, parece oportuno recordar la sentencia de Almaráz: “El fortalecimiento de la industria estatal no admite términos medios: o se fortalece, o los intereses privados la eliminan. La empresa privada y fiscal se excluyen mutuamente (...) Mientras la empresa privada tiende al monopolio privado,

la industria fiscal rompe ese monopolio (...) Es claro que la industria fiscal en Bolivia no podrá crecer bajo la sombra de los monopolios extranjeros, ni éstos considerarán concluida la etapa de su consolidación mientras no eliminen todos aquellos instrumentos económicos que favorecen la defensa de la independencia nacional”.

Réquiem para el empleo
y los derechos laborales



¿Cómo conciben la situación actual del empleo?

La problemática del empleo se vincula con la forma que asume el desarrollo capitalista en el país, en el que el nudo crítico que explica su reducido dinamismo radica en la estructura oligopólica de la inversión productiva y la concentración sectorial de las inversiones en los sectores primario exportadores que mantienen escasos eslabonamientos con el resto de la economía, con una presencia predominante en regiones con mayor concentración de recursos naturales y población. El segmento típicamente capitalista de la economía –al que denominan “sector moderno”– tiende a concentrarse en grupos cada vez más reducidos de poder económico, orientando su producción hacia el exterior y funcionando con insumos y materias primas básicamente importadas, con un mercado de ingresos medios y altos, tanto en lo interno como en lo externo.

De este rasgo se deriva un primer problema estructural del empleo que consiste en el reducido peso del “sector moderno” en la ocupación total, lo que genera un amplio excedente de fuerza de trabajo que subsiste en torno a actividades de reproducción simple en el campo y las ciudades, aunque subordinada a través de diferentes mecanismos a los procesos de acumulación de capital (campesinos, trabajadores independientes, asalariados de pequeñas unidades económicas); de allí se originan otros dos problemas estructurales: la baja productividad de la mayor parte de la fuerza de trabajo y el desempleo abierto. Así, el mayor nivel de desempleo no hace más que expresar las limitaciones crecientes de la economía para ocupar en condiciones adecuadas a una fuerza laboral en constante aumento.

Las políticas neoliberales exacerbaban estos factores causales, provocando una mayor desarticulación del aparato productivo, la caída de la producción y de la productividad, reforzando la heterogeneidad estructural y el desempleo, fenómenos de los que se nutren los procesos de flexibilización laboral y la precariedad generalizada del empleo. En un contexto de

crecimiento económico sin empleo, el aumento del volumen de la fuerza de trabajo presiona negativamente sobre la estabilidad laboral, los salarios y el acceso a prestaciones sociales (salud, seguridad social) del conjunto de los ocupados, generando tendencias regresivas en el ejercicio de los derechos del trabajo que se profundizan con la llamada “liberalización” del mercado de trabajo.

Mientras todas las propuestas electorales analizadas venden ilusiones sobre el empleo, el diagnóstico que se hace sobre la problemática laboral y los cambios en el mundo del trabajo, es superficial y hasta contradictorio. Para el MAS, por ejemplo, el análisis de la situación del empleo se reduce a señalar los desequilibrios en el mercado de trabajo. Además, se afirma que la demanda laboral es menor que la oferta “debido a inversiones intensivas en capital en el segmento moderno que habrían provocado el desempleo y la ampliación del sector informal”, aunque más adelante señala que “los empresarios tuvieron como base de la productividad y la competitividad a la flexibilización y precariedad laboral”. Lo anterior equivale a decir que no son los factores tecnológicos o “inversiones intensivas en capital en el segmento moderno”, los que explican por sí mismos la realidad laboral.□

UN y PODEMOS coinciden en que el desempleo es uno de los principales problemas sociales del país, pero lo atribuyen a los errores de gestión del “modelo económico”, en un caso, o a la “ortodoxia gonista” en su aplicación, en el otro. Para PODEMOS, el desempleo es, además, una expresión de: i) la migración campo-ciudad; ii) la profundización de las diferencias económicas regionales entre oriente y occidente; iii) el estancamiento económico del altiplano boliviano; y iv) la concentración de la población pobre en áreas periurbanas. Todos estos factores reproducen “círculos viciosos” que impiden el acceso a nuevas oportunidades laborales, amplían la discriminación laboral por género y condición étnica y provocan el crecimiento incontrolable del Sistema Informal Urbano (SIU).

La situación de precariedad laboral que afecta a más del 70% de la fuerza de trabajo también está ausente en sus consideraciones; en el MAS apenas se encuentra una mención a la mayor explotación de los trabajadores asalariados como resultado de las políticas de flexibilidad laboral y a la “autoexplotación” entre los trabajadores independientes, desconociendo que, en último término, éste es el resultado de la creciente subordinación del trabajo a las necesidades de acumulación del capital.

Las propuestas: Transición a lo mismo

La orientación general de las políticas y el empleo

Para el MAS, la generación de empleo en el largo plazo será el resultado de un nuevo “patrón de desarrollo”, basado en la industrialización de los recursos naturales y la construcción de una matriz productiva integral con capacidad para generar ahorro, inversión, empleo e ingresos estables, y producción destinada al mercado interno y a las exportaciones. En consecuencia, la política de empleo estará articulada a una política de desarrollo productivo, a la política económica y a una reforma de la legislación laboral⁽¹⁰⁾.

En esta perspectiva, el MAS postula que el Estado jugará un rol central en la formulación de una estrategia de desarrollo productivo, mediante el apoyo a las cadenas productivas y el potenciamiento a sus eslabones más débiles mediante la gestión “equitativa del intercambio entre pequeños productores y grandes empresarios”; asimismo, adoptará políticas diferenciadas por segmentos o estratos (grande y mediana empresa, por un lado, artesanos y Mediana y Pequeña Empresa [MYPE], por otro) y la creación de un entorno regulatorio favorable.

10.□ Inicialmente, el MAS solamente planteaba eliminar las normas que favorecen la “libre contratación” contenidas en el D.S. 21060 y otras disposiciones legales. Más adelante plantea una revisión del marco legal vigente, sin explicitar los principios que orientarán esta posible modificación.

PODEMOS postula la promoción de un nuevo modelo económico que consiste en “cambiar el manejo de la política económica con el propósito de brindar oportunidades para toda la población y en especial de los sectores más pobres [...] cerrando la era gonista de aplicación de macroreformas sin medidas específicas dirigidas a la promoción de la actividad económica”. En este marco plantea el apoyo estatal al sector productivo para estimular el crecimiento económico, aumentar las exportaciones y generar empleo, promoviendo una mayor participación de los pequeños productores en el sector externo con productos no tradicionales.

Por su parte, UN también propone avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo orientado a brindar “justicia y paz” al país ante el fracaso del modelo neoliberal. Aunque de manera similar a PODEMOS, el cambio de modelo sería el resultado del ajuste en algunos instrumentos de política económica. En este marco, UN postula el cambio de la economía nacional a partir del “crecimiento desde abajo” con el propósito de lograr un incremento substancial de los empleos, ingresos, productividad y exportaciones de las pequeñas unidades económicas urbanas y rurales, fomentando su organización en torno a redes y cadenas productivas de exportación, con el apoyo del Estado.□

Las políticas sectoriales

El MAS plantea que las políticas macroeconómicas y sectoriales deben “responder a la realidad de la industria manufacturera”. Para ello, se establece que la política fiscal responderá al objetivo de lograr mayores ingresos a través de la ampliación de la base tributaria incluyendo a la MYPE, una mayor presión tributaria y un nuevo impuesto, esta vez a los salarios, a pesar de sus efectos previsibles sobre una mayor contracción del mercado. También pretende modificar la política financiera para la llegada fluida de recursos en calidad, cantidad y oportunidad adecuados a la industria, incidiendo desde el Estado en un cambio de la composición y condiciones del financiamiento. Sin embargo, como se ha visto antes,

no se proponen medidas para superar los elementos “distorsionadores” de las políticas neoliberales. Por lo tanto, se puede afirmar que, en sus términos, la propuesta no está encaminada a crear nuevas condiciones de entorno que otorguen viabilidad a los objetivos del desarrollo productivo propuesto. En términos sectoriales –y con referencia a la grande y mediana empresa–, el MAS propone favorecer las condiciones para el financiamiento a través de la creación de la Banca de Fomento para el Desarrollo y el diseño de una política de desarrollo tecnológico e innovación, cuya aplicación sería instrumentada por un Banco de Tecnología. No existen mayores consideraciones sobre la orientación de esta política en términos de desarrollo de los sectores que producen bienes de capital y del fomento al desarrollo de las fuerzas productivas en el sector industrial y, en particular, en las pequeñas unidades económicas. Plantea también una política de apoyo a la producción, aunque desvinculada de la anterior, por cuanto operaría a través de una red de servicios empresariales, abarcando aspectos de gestión empresarial y financiamiento a proyectos de preinversión.

Complementariamente, se establecen otros instrumentos de política como la continuidad del programa Compro Boliviano y otros vinculados con incentivos –vía subsidios temporales– al empleo y la asociatividad, bajo el argumento de favorecer la reducción de costos y promover la reinversión de ganancias; sin duda, esta política de incentivos seguirá actuando a favor de los oligopolios industriales, puesto que la experiencia se ha encargado de mostrar que, debido a la mentalidad rentista de los industriales, menores costos laborales o mayor sacrificio de los trabajadores e incentivos financiados con los impuestos que pagan los trabajadores como consumidores, no se han traducido en nuevas inversiones capaces de diversificar la producción industrial y generar nuevos empleos.

Las propuestas de PODEMOS y UN se dirigen a profundizar la orientación exportadora de la economía, con un papel del Estado dirigido a la promoción, organización y articulación de la micro y pequeña

empresa urbana y rural, y al saneamiento y regularización de la propiedad en el campo y las ciudades⁽¹¹⁾

Concretamente, PODEMOS plantea “superar el difícil acceso al financiamiento, la inseguridad jurídica sobre los derechos de propiedad, la escasa generación y uso productivo del ahorro interno, el bajo coeficiente de inversión bruta, las barreras que impiden una mayor asociatividad y un adecuado tamaño de las unidades productivas, la insuficiente calificación de la mano de obra y una tecnología rezagada”.

Para ello, propone mecanismos financieros convencionales, una alianza entre productores, entidades de servicios financieros y no financieros y el Estado –el Sistema de Fomento Productivo (FOPRO)– y un conjunto de medidas de fomento al sector exportador.

Para UN, una de las condiciones para impulsar el crecimiento desde abajo es promover la neutralidad para las grandes empresas, con más responsabilidad social, con seguridad jurídica, sin subsidios ni privilegios estatales. La otra es impulsar la integración o articulación productiva entre los pequeños y grandes productores a través de contrataciones, compras y financiamiento. □

Por lo analizado, todas las propuestas se orientan a promover el desarrollo productivo, impulsando cadenas productivas y la articulación de los pequeños, medianos y grandes productores con la participación del Estado, sin cambios en la orientación de las políticas de “libre mercado”, en particular en lo concerniente a la profundización de la apertura comercial y la privatización⁽¹²⁾ lo que significa que se mantendrán las condiciones restrictivas para impulsar la producción con destino al mercado interno,

11. □ Con un enfoque tributario del liberal Hernando de Soto, se busca “movilizar el capital dormido” de los pequeños productores como garantía para el acceso a financiamiento.

12. □ Todos señalan un trayecto hacia la negociación de nuevos acuerdos comerciales, la articulación entre el capital nacional y extranjero y la garantía de seguridad jurídica más allá del interés nacional.

el acceso a recursos productivos, la inversión pública de apoyo a la producción y, por lo tanto, para la generación de empleos.

Supuestos actores

Todas las propuestas analizadas definen roles para el Estado y el sector privado (empresa nacional, unidades de pequeña escala urbanas y rurales, cooperativas y las empresas transnacionales), manteniendo el papel protagónico de la gran empresa con relación a los objetivos propuestos en el ámbito de la producción y el empleo. Asimismo, todos coinciden en la construcción de un Estado que permita la convivencia “equitativa y complementaria” entre las empresas grandes, medianas pequeñas y la empresa extranjera.

En la propuesta del MAS existe un intento por recuperar un rol normativo del Estado para el desarrollo productivo/industrial y asignarle un papel económico vinculado con sectores donde se concentra el excedente (hidrocarburos, minería), en la perspectiva de generar recursos para una mayor inversión pública productiva y en infraestructura, por su impacto inmediato en la generación de empleo temporal y en la demanda agregada. Se trataría de un Estado descentralizado que asigna a las administraciones regionales la responsabilidad de la reducción de las asimetrías, la eliminación de la exclusión económica, social, cultural y política, y la satisfacción de las necesidades básicas.

PODEMOS y UN proponen también un rol activo del Estado en la promoción del sector productivo y el crecimiento económico, recuperando la credibilidad de sus instituciones, superando los problemas de ineficiencia, corrupción y descuido en la atención de los sectores más pobres del país; un rol que aparece subordinado a la garantía de seguridad jurídica de la propiedad e inversión privada.

En cuanto a la participación de los actores privados y las posibilidades de convivencia armónica entre sí y el Estado, las propuestas parten de supuestos muy fuertes que desconocen una realidad donde predominan los procesos de explotación del pequeño productor bajo relaciones de

dominación y subordinación; o, en su caso, los procesos de concentración y centralización del capital que conducen a la formación de grandes monopolios u oligopolios que se apropian de los excedentes del trabajo social.

Por esta razón, plantear —como lo hacen las propuestas políticas analizadas— que las unidades de pequeña escala serán el “núcleo central de la diversificación de la producción y el empleo, así como para la generación de excedentes económicos” (MAS) o “lograr que sus exportaciones sean equivalentes a las exportaciones de materias primas” (PODEMOS), o el “crecimiento desde abajo” (UN) a condición, además, de articularse con la grande y mediana empresa, suena a un discurso hueco de cara a un estrato con alto potencial de movilización social. En realidad, la articulación de los pequeños productores a la gran empresa —supuestamente integrando cadenas productivas virtuosas— en condiciones asimétricas de intercambio, solamente puede llevar a una mayor explotación del trabajo asalariado y familiar, con extrema desprotección social.

Por su parte, el MAS adelanta otros supuestos también irreales. El primero es que el sector privado, a nivel departamental y local, comenzará a jugar un rol distinto en la inversión y el empleo, sólo por el hecho de contar con una estrategia de desarrollo productivo; el segundo es más crítico, pues define que serán las empresas transnacionales y la gran empresa nacional las que contribuirán esencialmente a la construcción de la matriz productiva en los nueve departamentos del país. En los hechos, la inversión extranjera privilegia la explotación de determinados recursos productivos y desconoce cualquier consideración sobre empleo y ordenamiento territorial, ya que responde a estrategias de países y empresas dominantes a nivel mundial. Del mismo modo, la gran empresa nacional invierte allá donde se pueden obtener ganancias; de allí que es ilusorio plantear que solamente por voluntad del Estado se puede lograr un cambio en el destino de la inversión a partir de estos actores.

Un tercer supuesto, que también desconoce los procesos recientes, establece que las empresas nacionales grandes del campo y las ciudades asumirán el papel central en la reestructuración del aparato productivo; sin embargo, en el curso de los años noventa se ha podido demostrar, con referencia a la industria manufacturera, el bajo perfil que ha tenido esta reestructuración, en cuanto a la transformación de las bases tecnológicas, de organización de la producción y del trabajo; en cambio, todas las empresas industriales han basado su rentabilidad básicamente en el ahorro de costos laborales antes que en mejoras en la productividad. Es decir que ese sector privado al que se apela no ha demostrado interés ni siquiera para encarar su propia reestructuración con una perspectiva de competitividad genuina.

En definitiva, todos los partidos siguen identificando como actor principal del “crecimiento productivo” y eje de articulación a la empresa privada nacional y extranjera, teniendo como complemento secundario a las pequeñas unidades económicas, una receta que en estos 20 años de neoliberalismo tuvo desastrosos resultados para el empleo y la equidad en el país.

Micro y pequeña empresa: Subordinación para la acumulación

Todas las propuestas postulan convertir a la MYPE en un potencial competitivo, promoviendo mecanismos de articulación y complementariedad de diversas lógicas y tamaños de las unidades económicas. Con el apoyo del Estado, se convertiría en el sector que garantice que los logros del crecimiento económico productivo se transformen en más empleos, más exportaciones no tradicionales, equidad social y reducción de la pobreza.

En sus propios términos, este desafío no guarda relación con las políticas definidas para su fortalecimiento, pues todos los partidos analizados proponen crear una institucionalidad adecuada para promover su productividad y competitividad, facilitar su formalización, apoyar el

acceso al financiamiento sin desmontar la institucionalidad de las microfinanzas, fomentar su asociación y articulación en cadenas productivas, a través de servicios para el desarrollo de la capacidad empresarial y la formación de nuevos emprendedores. Sin embargo, para diferenciarse de propuestas similares que han proliferado y se han tratado infructuosamente de instrumentar en el marco de las políticas sociales neoliberales, postulan que se trata de crear un nuevo diseño de desarrollo productivo con apoyo estatal.

Considerando que la existencia de un amplio segmento de trabajadores independientes y pequeños productores es inherente al desarrollo desigual del capitalismo, es posible concluir que la apuesta a la MYPE aparece, por un lado, como la instrumentación de la mano de obra situada en las formas pre o semi capitalistas, como condición para la reactivación de las empresas grandes, en este caso por la vía de la extracción de excedentes necesarios para estimular su crecimiento. Por otro, como la formación de nuevos pequeños capitalistas “emprendedores”, funcionales a la reproducción del capital en su papel “abaratador” y “disciplinador” de la fuerza de trabajo, puesto que el alcance de la legislación laboral no abarca a estos estratos. Por cualquiera de estas vías, las políticas propuestas no auguran resultados en términos de crecimiento económico con equidad, sino que seguirán profundizando el circuito perverso del atraso y la pobreza.

La emergencia como rutina

Dirigidas a los grupos vulnerables de la población, estas políticas son propuestas por MAS y PODEMOS. El MAS instrumentará esta política en programas de empleo similares a los que se vienen aplicando en los últimos años en el marco de la política social de emergencia (Plan Nacional de Empleos de Emergencia - PLANE) y se dividen en cuatro tipos: empleos de emergencia, empleo en zonas rurales deprimidas, promoción del autoempleo individual y en empresas cooperativas, y asistencia a microempresas. En la propuesta de PODEMOS, los

programas de empleo de emergencia se circunscriben a la continuidad del PLANE, teniendo como destinatarios principales a las mujeres y los jóvenes.

Lo nuevo con relación a lo existente es que, en la propuesta del MAS, estos programas se abren a la participación del sector privado, creando una compuerta adicional para profundizar la explotación de la fuerza de trabajo. Hasta ahora la existencia de este tipo de programas ha servido para difundir las condiciones salariales y de trabajo de los empleos de emergencia en actividades privadas afines a las priorizadas por el PLANE (construcción, mantenimiento de vías, parques, etc.). A partir de ahora, con el argumento de generar más empleos, el sector privado tendría luz verde para flexibilizar no solamente los salarios sino otras condiciones de trabajo, sea que se vincule o no con estos programas. Esto entra en franca contradicción con su propuesta dirigida a eliminar las normas que rigen la libre contratación y que han servido para precarizar el trabajo asalariado.

Por otra parte, resulta cuando menos irónico que, en un país donde más de la mitad de los trabajadores de las ciudades y más de tres cuartas partes en el campo son “autoempleados”, el MAS busque promover el “autoempleo individual”, mediante el apoyo para la “formulación de un proyecto empresarial”⁽¹³⁾, la capacitación o el acceso al crédito. Además, esta es una paradoja en dos sentidos: se siguen propiciando las condiciones para atomizar a la fuerza de trabajo y profundizar la heterogeneidad estructural que se pretende superar y se persiste en la idea de “crear empresarios” donde solamente existe fuerza de trabajo, despojada de medios de producción en busca de un empleo asalariado como fuente regular de ingresos.

13. □ La idea de “crear empresarios” que atraviesa toda la propuesta, aquí cobra un matiz irónico, por cuanto el programa está dirigido a los grupos de extrema pobreza en el país.

Por todo lo señalado, además de la apuesta incierta a los efectos empleo de las políticas macro y sectoriales, las políticas activas se reducen nuevamente a los programas de emergencia de empleo, que, bajo ese nominativo o cualquier otro, ya son parte oferta de fuentes de ingreso temporal para la población más pobre, a través de la realización de obras y servicios en el ámbito local. Esto muestra la continuidad de una política social asistencial disfrazada de política de desarrollo productivo, que busca frenar la eclosión social que se origina en la pobreza y exclusión social de los hogares llamados “vulnerables” del campo y las ciudades.

Sobre este aspecto es necesario recordar que estos programas focalizados y sujetos a los vaivenes del financiamiento externo, se crearon para contener el descontento y las movilizaciones sociales en demanda de empleo dentro de los canales institucionalizados (y por tanto, controlados/controlables). Sin embargo, esta intención fue progresivamente sobrepasada puesto que en el último quinquenio, en el entorno de estos programas emergió un movimiento de trabajadores desocupados y otros con inserciones intermitentes en la actividad económica (en su mayoría mujeres) que, en rechazo a las características de los empleos de emergencia, se organizó para demandar empleos asalariados, estables, adecuadamente remunerados y con cobertura de prestaciones sociales.

Seguridad Social: Ausencia de protección

En todas las propuestas destaca la ausencia de un diagnóstico respecto a los resultados de la reforma del sistema de pensiones y las mayores restricciones impuestas a los trabajadores para el acceso a una renta de vejez. En términos de acciones, el MAS, con un sentido más discursivo que orientado a políticas genuinas destinadas a transformar el sistema actual, plantea avanzar “hacia un nuevo sistema universal y solidario”, sin mencionar los mecanismos para su concretización. En el documento in-extenso, aparece otra mención aislada que establece la obligación de

las administraciones departamentales para destinar un 20% de sus recursos a la creación de un pilar solidario de protección social; empero, considerando todas las responsabilidades transferidas a estas instancias estatales, esta es una exigencia que seguramente quedará como parte de las buenas intenciones.

PODEMOS y UN, claramente apuestan por la vigencia del actual sistema privado de capitalización individual; por ello plantean la reestructuración del Servicio Nacional del Sistema de Reparto, SENASIR, y mejorar la eficiencia de las AFP, como acciones aisladas respectivamente, mostrando una vez más el carácter conservador de sus propuestas electorales¹⁴.

A siete años de su ejecución, la reforma de pensiones fue un fracaso en cuanto a sus objetivos de ampliación de la cobertura; la proporción de trabajadores asalariados que aportan regularmente apenas llega al 30%, mientras que los trabajadores independientes apenas representan el 4.3%. Desde la perspectiva de los trabajadores, la posibilidad de jubilarse y acceder a una renta de vejez digna se ha tornado incierta debido a los bajos salarios y la inestabilidad laboral presentes en el mercado de trabajo. Frente a esta incertidumbre, los trabajadores asalariados vienen demandando la abrogación de la Ley de Pensiones vigente y su cambio por un nuevo sistema sustentado en los principios rectores del derecho a la seguridad social, una exigencia a la que las propuestas no buscan responder.

El tiro de gracia

El análisis de las propuestas electorales no permite vislumbrar posibilidades reales de cambio en la situación actual del empleo, por cuanto las políticas de desarrollo productivo que se pretenden impulsar,

14. Con la finalidad de fomentar la afiliación de los trabajadores independientes, de empresas populares y productores rurales, UN propone aportar un boliviano por cada uno de aporte efectuado por éstos.

por su orientación y contenido, refuerzan las actuales tendencias de funcionamiento del capitalismo en el país. Todo apunta a la continuidad de las políticas de “libre mercado” que han impedido promover el desarrollo por la vía del crecimiento económico productivo con generación de empleo y han provocado las actuales tendencias de flexibilización y profundización de la precariedad laboral.

A pesar de los efectos de las políticas neoliberales en la ampliación de formas de uso flexible de la fuerza de trabajo que conllevan una mayor explotación y precariedad laboral, las propuestas pasan por alto esta realidad, o cuando reparan en ella no recuperan el principio de intervención estatal en la regulación de las relaciones laborales como posibilidad para comenzar a superar la pérdida de la calidad de los empleos. Siendo previsible la persistencia de un escenario caracterizado por el aumento del excedente de fuerza de trabajo y de los niveles de desempleo, la ausencia de fiscalización efectiva en la aplicación de las normas laborales, seguirá limitando la capacidad de negociación de los sindicatos y, por lo tanto, las posibilidades reales de una mejora en las condiciones laborales. Por su parte, la apertura de nuevos espacios para la articulación subordinada de la MYPE a las grandes y medianas empresas, ampliará las condiciones de explotación del trabajo y la expropiación del excedente del trabajo social a favor de la acumulación de capital, perpetuando las condiciones laborales precarias en este segmento de la economía.

En estos términos, la política de empleo nuevamente se reduce a los programas de empleo de emergencia como el PLANE, cuyo alcance estará definido por la disponibilidad de financiamiento. Es decir, que en los hechos, se acaba proponiendo lo único que las políticas neoliberales han podido ofrecer al país en materia de empleo.

Problemática rural y agraria:
Los privilegios que
pervivirán

Políticas agropecuarias y forestales: Beneficios para la exportación

Dos son los aspectos que interesan conocer y debatir en este ámbito en relación a las propuestas electorales. Por un lado, la orientación interna o externa que se le asigna a la producción agropecuaria y forestal y, por otro lado, el de la apertura comercial. Sin desconocer que han sido varias las políticas y medidas neoliberales que han incidido en las transformaciones sectoriales y, de manera específica, en la pauperización de vastos sectores campesinos, estos dos aspectos son centrales para señalar qué clases sociales o fracciones de clase de la sociedad rural serán las que se beneficien de las políticas estatales a partir de 2006.

Para PODEMOS, la consigna con la que se inauguró el neoliberalismo “exportar o morir” debe seguir orientando la economía del país y la del sector agropecuario y forestal en particular. Se trata de “lograr 5.000 millones de dólares de exportación sostenible de productos no tradicionales”, desafío histórico que “recaerá en los empresarios privados”. Asimismo, la micro, pequeña y mediana empresa que “deben ser el verdadero sostén del crecimiento sostenible y de generación de empleo” de la economía, también deberán articularse al mercado externo logrando exportaciones que deberían ser “equivalentes a las exportaciones de materias primas”. Por ello, considera prioritario brindar “seguridad jurídica plena para quienes producen y exportan en zonas orientales”.

En esta perspectiva, PODEMOS “priorizará la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Ecuador, Colombia y Perú y la ampliación temporal de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga [ATPDEA, por sus siglas en inglés]”, bajo el argumento de que “Bolivia es una de las economías más abiertas del mundo”, por lo que “los acuerdos de libre comercio sólo pueden beneficiarnos al abrirnos nuevos mercados”.

Para los campesinos pobres, la propuesta de PODEMOS prioriza el ámbito de las microfinanzas (vía Cajas Comunes con apoyo de ONG y Fondos Financieros Privados) como medio para mejorar su “capacidad productiva” y

“de ingresos”. Sin embargo, la preocupación central de PODEMOS gira en torno a brindar garantías a estas instituciones financieras. Es reiterativo en este aspecto y lo hace desde el discurso del empoderamiento de los indígenas, entendido éste como el rescate de los usos y costumbres para la inserción de conceptos, valores e instituciones del mercado al interior de sus comunidades. En otras palabras, dar viabilidad en el marco de usos y costumbres para que la pequeña propiedad y el solar campesino sirvan como garantía de crédito y puedan ser embargados.

Para UN, países como Bolivia de “economías pequeñas, pobres y con poca población” deben “exportar sus productos para generar empleo y mayores ingresos para sus habitantes”. Plantea que para lograr un “crecimiento económico sostenible y justo” se debe “impulsar a los pequeños productores para que puedan producir y exportar”, para lo cual se promoverá alianzas entre éstos y las grandes empresas. De manera similar a PODEMOS, UN plantea que para lograr “un país de exportadores” se debe “garantizar la seguridad jurídica” a través de una Ley de Exportaciones y de una Ley de Promoción Económica y se debe “aprovechar eficientemente todos los acuerdos de comercio internacional”.

En relación al sector agropecuario, UN hace una selección de cultivos y rubros por regiones bajo el conocido planteamiento de las cadenas productivas y, en el tema forestal, plantea “incrementar las áreas certificadas” para cubrir la demanda de “productos certificados en mercados desarrollados” y “generar divisas a partir de la venta de certificados de reducción de monóxido de carbono (CO²) a organizaciones ambientalistas”.

Si bien el MAS, a diferencia de PODEMOS y UN, propone entre sus estrategias el “apoyo a la producción para la soberanía alimentaria”, lo que en teoría implica tener en cuenta a los productores, fundamentalmente campesinos, que están articulados al mercado interno, este partido considera necesaria una “reorientación del desarrollo rural de acuerdo a dos premisas”. Una primera de “generación de ingresos y empleos extraprediales de la población rural” y, una segunda, de “articulación de la producción rural con

el mercado urbano, a través de la identificación y promoción de cadenas productivas exportadoras”. Esta última propuesta coincide plenamente con los planteamientos de PODEMOS y UN. Para el MAS, se deben negociar acuerdos de integración comercial, pero en el marco de algunos lineamientos de soberanía.

El MIP plantea “cambiar la matriz de desarrollo” que se caracteriza por ser exportadora de materias primas, por un “patrón de desarrollo productivo comunitario eficiente, orientado a la exportación de productos con valor agregado”. La base de este cambio estaría en la “creación de industrias comunales en los sectores productivos”, para lo cual se debe “impulsar, promover y facilitar el desarrollo empresarial, en particular el de la pequeña, mediana empresa y la producción agrícola”. Paralelamente plantea “satisfacer el mercado (interno) en un 80% con productos nacionales”. En este sentido, también le asigna importancia al mercado interno; es decir, al mercado al cual está estrechamente vinculada la gran mayoría de los productores campesinos. En el plano de los acuerdos comerciales, esta agrupación política rechaza “las políticas neocolonialistas” como el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), TLC y otros.

Las propuestas permiten sostener que tanto PODEMOS, UN como el MAS privilegian el mercado externo para el desarrollo de los sectores agrícola, pecuario y forestal asignando para ello un rol central a las cadenas productivas. Se apuesta, entonces, a mantener los lineamientos centrales de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) promovida por los organismos financieros internacionales, que tiene como orientación fundamental la inserción de la producción agropecuaria en los mercados de exportación, para lo cual prioriza el enfoque de las cadenas agroexportadoras que subordina y condiciona la implementación de todas las políticas, medidas y acciones promovidas por el Estado a la conformación de eslabonamientos. La articulación a las cadenas agroexportadoras de los pequeños productores campesinos como proveedores de materias primas bajo las condiciones y precios fijados por los agroindustriales y exportadores, implica reducidos ingresos para éstos,

puesto que los mayores márgenes del excedente generado serán apropiados por los otros actores de la cadena. En efecto, en el caso de la cadena de la castaña se ha logrado establecer que en el país sólo se queda el 25% del valor generado, mientras que un 75% es apropiado por las empresas transnacionales. Del valor retenido a nivel nacional, sólo un 8% del mismo es distribuido entre los miles de zafreiros asalariados y recolectores campesinos (CEDLA 2003).

En el caso del mercado interno, estas tres agrupaciones políticas tienen como oferta central lo que los diferentes gobiernos neoliberales han venido promoviendo como la gran política de incentivo para los productores nacionales: el estrecho mercado de las preferencias en compras estatales (desayunos escolares, centros de salud, cuarteles y cárceles), pequeño privilegio que puede desaparecer con la firma de un acuerdo de libre comercio con EEUU.

A partir de la aplicación de las políticas neoliberales que orientaron la producción agropecuaria a la exportación y que promovieron una apertura comercial irrestricta, la importancia de la producción agrícola campesina viene decayendo de manera pronunciada y cobra relevancia la producción basada en empresas agrícolas capitalistas. Durante el período del denominado Capitalismo de Estado (1952-1985), que privilegió la sustitución de importaciones de productos alimenticios de consumo masivo, la producción campesina —fundamentalmente aquella asentada en tierras altas— lograba abastecer casi el 70% de la demanda de alimentos de la población (Pérez; 2005). Mientras que en 1985, cultivos típicamente campesinos como la papa, maíz suave, arroz y yuca representaban el 25% del total de la superficie cultivada, en 2004, esta proporción se había reducido al 16%. Por el contrario, mientras en 1985 los cultivos denominados industriales (algodón, caña de azúcar, girasol, maní y soya) representaban el 12% de la superficie cultivada, en 2004, concentraban el 39% (Vaca; 2005). En este sentido, el sector agrícola presenta dos tendencias marcadas: por un lado, una importante cantidad de campesinos ubicados fundamentalmente en tierras altas con serios problemas para enfrentar los embates del mercado y, por otro, un sector de empresas capitalistas agrarias y de campesinos ricos —fundamentalmente asentados en la región de Santa Cruz— que van teniendo una importancia cada vez mayor en el ámbito sectorial.

Estas políticas además han coadyuvado a una mayor concentración regional de la producción agrícola en el oriente del país. En 1989, la superficie cultivada a nivel regional no mostraba diferencias significativas, pues el altiplano concentraba el 30,3% del total de la superficie cultivada, los valles el 32,4% y los llanos el 37,4%. En 2004, el 18% de la superficie cultivada se concentra en el altiplano, el 22% en los valles y el 60% en los llanos; sólo el departamento de Santa Cruz concentra el 56% del total de la superficie cultivada del país (96% de la superficie de cultivos industriales, el 42% de la superficie de cereales y el 32% de hortalizas) (Vaca; 2005). El valor del PIB agrícola del departamento de Santa Cruz representa casi la mitad del PIB agrícola nacional, región donde predomina la agricultura capitalista. (Pérez; 2005).

Estas políticas también han agudizado las tendencias del capitalismo en la agricultura en relación con procesos de diferenciación campesina. Por un lado, es posible advertir la presencia de una pequeña fracción de campesinos ricos —fundamentalmente de valles y llanos— que se caracteriza por producir, tanto para el mercado interno como externo, con base en la contratación de trabajadores asalariados. Y una gran masa de campesinos pobres semiproletarizados —fundamentalmente andinos— cuya reproducción ya no depende de la producción agropecuaria, sino de ingresos extraprediales conseguidos básicamente a través de la venta de fuerza de trabajo temporal en pequeñas unidades productivas de campesinos ricos, en empresas agropecuarias medianas y grandes y en otros sectores de la economía (Pacheco y Ormachea; 2000, Comisión Europea; 2000, Pellens; y Navia; 2005). En este sentido, estamos ante un proceso en el cual una parte importante de la población campesina ya no figura en el mercado “como vendedora de medios de subsistencia, sino como vendedora de fuerza de trabajo y como compradora de medios de subsistencia” (Kautsky; 1983). En consecuencia, la política de generación de ingresos extraprediales propuesta por el MAS, no hace más que confirmar la inviabilidad del desarrollo de la economía campesina bajo el capitalismo, modo de producción que con el aditamento de “andino” pretende ser fortalecido por el MAS.

Es importante señalar la importancia que van adquiriendo las relaciones de trabajo asalariado en el sector agropecuario. Mientras en 1976, el 70,7%

de los patrones y empleadores agropecuarios se concentraba en los llanos y solamente el 15,9% en los valles y el 13,4% en el altiplano, en 1996, el 34,3% se concentraba en los llanos (a pesar de su crecimiento absoluto), el 33,6% en los valles y el 32,1% en el altiplano. Esta expansión geográfica de relaciones capitalistas de producción hacia el occidente del país, no está asociada exclusivamente con medianas y grandes empresas, sino también con el crecimiento del número de pequeñas unidades de campesinos ricos que emplean fuerza de trabajo asalariada (Pacheco y Ormachea; 2000). La importancia que PODEMOS, UN y el MAS le asignan al desarrollo de los sectores empresariales en los sectores agrícola, pecuario y forestal no guardan relación con la omisión de la que son objeto los trabajadores asalariados del campo; ninguna propuesta plantea la protección social de estos trabajadores —principalmente temporales— por la vía de su incorporación a la Ley General del Trabajo.

Políticas de tierra: Un mercado que concentra la propiedad

Otro tema central a debatir en relación a las propuestas electorales es, sin duda, el referido a la tenencia de la tierra, recurso por el cual existe una disputa abierta entre los terratenientes que se beneficiaron de políticas que les permitieron concentrar las tierras más productivas del país, y los campesinos pobres que se caracterizan por ser propietarios de minifundios asentados fundamentalmente en tierras marginales.

Para ello, es fundamental retomar brevemente el debate sobre la Ley INRA que para unos es una suerte de segunda reforma agraria y para otros una norma de contrarreforma agraria. Esta Ley se enmarca en los enfoques del neoliberalismo regulando los derechos de propiedad de los recursos naturales y de los factores productivos, principalmente de la tierra, de tal manera que se garantice la libre movilidad de este factor. En esta perspectiva esta norma contempla prioritariamente acciones de registro y catastro, de saneamiento para consolidar la seguridad jurídica de la propiedad privada como bases para el libre funcionamiento de un mercado de tierras.

Desde un punto de vista histórico, la Ley INRA se constituye en el instrumento legal que permite dar continuidad al proceso de Reforma Agraria de 1953, cuyo objetivo central no era otro que lograr el desarrollo del capitalismo en la agricultura. En este sentido, la aprobación de la Ley INRA debe ser entendida en el marco de las necesidades de consolidación del patrón de acumulación primario exportador que requería la consolidación legal de la estructura agraria tal cual quedó configurada a partir de 1953; es decir, a partir de la concentración de las tierras productivas en el oriente del país como base material de su realización.

Frente a este escenario y a partir de las demandas de tierras de los campesinos pobres del país, interesa conocer si las propuestas de los partidos políticos analizados darán respuesta a esta reivindicación social. Por ejemplo, actualmente “existen demandas de los pueblos indígenas y originarios para el saneamiento y titulación de 40 millones de hectáreas como Tierras Comunitarias de Origen (TCO), tanto en Oriente como Occidente”, que “significa casi el 40% del territorio nacional”. En contrapartida, “sólo 27 millones de hectáreas tienen vocación agrícola y/o ganadera”, tierras que están “ubicadas principalmente en el Oriente” (La Prensa 13/11/2005).

PODEMOS plantea “garantizar la seguridad jurídica y proteger el derecho propietario de quienes legítimamente tengan adjudicadas tierras para uso productivo y cumplan con la función económica social establecida en la Ley”, así como concertar con todos los actores “sobre los parámetros técnicos que efectivamente definan el alcance de (la) función económico social”, proceso después del cual se revertirían al Estado “las tierras que efectivamente no cumplan con esta función”.

UN considera importante “promulgar una nueva reglamentación de la Ley INRA consensuada, que enfoque la reversión de tierras que no cumplen función económica y social”. Plantea que “el Estado comprará tierras mejoradas para la creación de un Fondo de Tierras” así como dotar o vender tierras fiscales a favor de empresas populares, empresas familiares y asociaciones de productores.

El MAS plantea un “relanzamiento de la Reforma Agraria” a través del “relanzamiento del proceso de saneamiento agrario priorizando áreas y conformando comisiones de control social”. De manera similar a PODEMOS y a UN, considera importante otorgar “seguridad jurídica sobre las tierras”, para lo cual “el Estado respetará y apoyará las inversiones y los derechos sobre la tierra de quienes probadamente la utilizan en forma productiva y sustentable”.

De las cuatro propuestas analizadas, únicamente el MIP plantea abrogar la Ley INRA y “sustituirla por la Ley INDIO”. Se trata de “implantar una política de redistribución justa de tierras para los ayllus, comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, a partir de la reversión y expropiación de tierras ociosas que no cumplen la función económica social, que se encuentran en manos de los terratenientes”. Asimismo, plantea “crear el Ministerio de Tierra y Territorio que reconozca nuestros derechos preexistentes de ejercer dominio pleno y absoluto sobre el suelo, subsuelo y sobre suelo, los recursos naturales renovables y no renovables, que se encuentran en los territorios indígenas”. Sin embargo, la propuesta de la Ley INDIO utiliza también el concepto de verificación de la función económica y social como condición para la reversión de latifundios improductivos, por lo que su propuesta, como veremos más adelante, tampoco implica un cambio radical en relación a la actual distribución de la tierra.

A pesar de algunas diferencias muy puntuales en algunos procedimientos, PODEMOS, UN y el MAS plantean su adscripción a la Ley INRA. Proclaman como central el otorgamiento de la seguridad jurídica de la tierra y manifiestan su adscripción al concepto de saneamiento como el vehículo que permitirá afectar tierras que no cumplan la función económica social para su posterior dotación a campesinos sin tierra o con escasez de tierras. Lo cierto es que el proceso de saneamiento ideado por los mentores de la Ley INRA es el instrumento ideal para asegurar la gran propiedad terrateniente. Es importante recordar que la Ley INRA reconceptualiza la noción de función social de la tierra utilizada desde 1953, la que asociaba “el trabajo directo en la agricultura y la ganadería” (Muñoz; 1999). Para la Ley INRA, la función económico social

en materia agraria “es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario”. De hecho, estos nuevos conceptos (sobre todo el que se refiere al interés del propietario) hacen imposible que se encuentre tierras sin función económico social. Es más, la propia Ley considera suficiente la presentación del pago anual de impuestos basado en el autoevaluó del propietario sobre su tierra como prueba de no abandono y, por tanto, impidiendo cualquier posibilidad de reversión de tierras

Es por ello que a más de nueve años de aplicación de la Ley INRA, el proceso de saneamiento que ha avanzado fundamentalmente en Santa Cruz —donde ya se ha saneado alrededor del 54% de la tierras y donde se encuentran las tierras más fértiles y aptas para la agropecuaria— no se ha revertido ni un centímetro de tierras al Estado. Por otro lado, es importante señalar que el propio gobierno sostiene que “existe poca disponibilidad de tierras fiscales y las pocas tierras fiscales —o tierras públicas sin ningún tipo de propietario— que existen son de uso forestal” (MDS/VT 2005). Al respecto y con base en el último informe (2004) de la Superintendencia Forestal, la tendencia hacia la concentración en este sector es también marcado, pues el 76% de la superficie de tierras fiscales está bajo concesión de empresas forestales, mientras sólo el 24% restante corresponde a las denominadas Agrupaciones Sociales del Lugar.

Frente a este panorama, las propuestas de los cuatro partidos en función de poder satisfacer las demandas de tierras y territorios comunitarios de origen a campesinos pobres e indígenas, son absolutamente limitadas. La orientación económica de las propuestas —fundamentalmente las de PODEMOS, UN y el MAS— que privilegian al mercado externo como destino de su producción, terminan por favorecer también la concentración de la tenencia de la tierra en manos de quienes puedan insertarse de manera “competitiva” en estos mercados (medianos y grandes empresarios agropecuarios y forestales). En

otras palabras, la orientación exportadora que le ha sido asignada a la agropecuaria, también se le ha asignado a la gran propiedad terrateniente.

De esta manera, los gobiernos de la región inducidos por los organismos financieros internacionales (fundamentalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), han abandonado los programas de redistribución de tierras transitando del modelo distributivo de reforma agraria a la modalidad de “reforma agraria” vía mercados (compra venta de tierras, arrendamiento y aparcería). Según el BID, las reformas agrarias por medio de la expropiación son políticamente muy exigentes (BID; 2002), por lo que la intervención directa del Estado en la distribución y redistribución de tierras, según estos organismos, no es aconsejable. Las propuestas analizadas en relación a la problemática de la tierra, hacen pensar que los partidos políticos han recibido oportunamente el mensaje. Por ello, el conflicto por la tierra persistirá y se agudizará por la principal ley de la acumulación capitalista en la agricultura: la concentración de la tierra por parte de las grandes empresas a expensas de la pequeña propiedad campesina.

Bibliografía

- Aguirre, Alvaro et al. *La intencionalidad del Ajuste en Bolivia*, La Paz, CEDLA. 1992
- Al-Chalabi, F.J. *La OPEP y el precio internacional del petróleo: el cambio estructural*, Siglo XXI, México, 1984.
- Almaraz, S. *Petróleo en Bolivia*, Ed. José Camarlanghi, La Paz, 1969
- Banco Interamericano de Desarrollo. *El acceso a la tierra en la agenda del desarrollo rural*, Washington, D.C. BID, 2002
- Borón, Atilio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Bs. As. CLACSO. 2000 4ª edición.
- CEDLA, “*Consideraciones sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural*”, en Observatorio de políticas públicas agropecuarias, La Paz No 3 año 1 noviembre 2003
- Comisión Europea. *La economía rural en Bolivia: estructura de empleo, composición de ingresos e integración al mercado*, La Paz, Comisión Europea, 2000
- Grebe Horst. “*El excedente sin acumulación: la génesis de la crisis económica actual*” en Zavaleta Mercado René (Comp.) *Bolivia hoy*. México. Ed Siglo XXI. 1983
- Mandel, E. *Tratado de economía marxista*, Ediciones Era, México, 1971
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Viceministerio de Tierras. *Apuntes para la formulación de una política de tierras para el desarrollo sostenible y la conservación*, La Paz, MDS/VT, 2005
- Kautsky, Karl. *La cuestión agraria*. México, Siglo XXI Editores. 1983

Pacheco, Pablo y Ormachea, Enrique. *Campesinos, patrones y obreros agrícolas: una aproximación a las tendencias del empleo y los ingresos rurales en Bolivia*. La Paz, CEDLA. 2000

Pellens, Tom y Navia Nicomedes. *Dinámica de la economía campesinas de valles. Una aproximación a comunidades de Cochabamba y Norte de Potosí*. La Paz, CIPCA, 2005

Pérez, Mamerto. “*La competitividad de la soya boliviana*”. La Paz, CEDLA. (inédito)

Vaca, Patricia. “*La Ley INRA a nueve años de viaje por la temática de la tierra*”, La Paz, CEDLA (inédito)

Valenzuela, José C., *¿Qué es un patrón de acumulación?*, México, UNAM, 1990

Villegas Carlos y Aguirre Álvaro. *Excedente y acumulación en Bolivia 1980 – 1987*. La Paz. CEDLA. 1989